اتخاذ القرارات

فى البيت الأبيض

تأليف : تيودور سورنسن
تقديم : چون كنيدى
ترجمة : محمد سعيد



اتخاذ القرارات

في البيت الأبيض

تأليف: تيودور سورنسين

تقديم: جون كنيدي

ترجمة: محمد سعيد

الناشر

مطبعة المعرفة

[illegible]

DECISION — MAKING IN THE WHITE HOUSE

by

Theodore C. Sorensen

محتويات الكتاب

يتضمن هـذا الـكتاب سلسـلة من

المحـاضرات ألقيت فى جامعـة كولومبيا

فى الفترة مابين ١٨ أبريل و ٩ مايو ١٩٦٣

مقدمة

بقلم چون كنيدى

إن رئاسة جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية جهاز هائل ظاهر للعيان ، وإن اكتنفه بعض الغموض فهو هائل ، لأنه يمثل مصدر القرار الأخير فى النظام السياسى الأمريكى . وهو ظاهر للعيان لأن القرار لا يمكن أن يصدر فى فراغ : فرئاسة الجمهورية هى المركز الذى يتعرض دائماً لتأثير الضغوط والمصالح والاتجاهات الفكرية فى البلاد ، ومكتب رئيس الجمهورية هو القلب الذى تنجذب إليه بالضرورة كافة العناصر التى تلعب دورها فى صنع القرارات القومية . . أما غموضها فيرجع إلى أن المراقب لا يمكن أن ينفذ ببصره إلى لب القرار النهائى الذى يتخذ ، بل كثيراً ما يصعب على صانع القرار ذاته أن ينفذ إلى أعماقه .

على أنه ، وإن كانت مراحل إصدار القرار الجمهورى

محوطة بالغموض ، فإن ضرورة هذه المراحل واضحة كل الوضوح .
وتقول الحكمة القديمة إن الحكم عملية اختيار ، وقال « أبراهام لنكولن » إننا لانستطيع الهرب من التاريخ . وثمة حقيقة لا تقل أهمية ، ألا وهى أننا لا نستطيع الهرب من الاختيار بين الأمور . والاختيار بالنسبة للرئيس الأمريكى يحمل فى طياته مسئولية فريدة ورهيبة عن أمن البلاد ورخائها . فعلى الرئيس أن يختار من بين الرجال وأن يفاضل بين المقاييس والأساليب والطرق . فبهذا الاختيار يتمكن من تحديد المشاكل والقضايا التى يواجهها خلال رئاسته ، وترتيب أولويتها فى حياة الأمة ، وطريقة حل هذه المشاكل بالنجاح المنشود . وعليه فإن رئاسة الجمهورية فى صميمها هى المقدرة على اتخاذ القرارات التى تجمع بين الحكمة والحسم والتى تبنى على المعلومات الكافية الصحيحة ، وبالتالى فإن تحليل الطريقة التى تصنع بها قرارات رئيس الجمهورية هو السبيل إلى إدراك لب المهمة الضخمة التى تنهض بها رئاسة الجمهورية .

ولقد عالج كثير من الكتاب الظروف التى تتخذ فيها القرارات الجمهورية ، فوصف البعض رئيس الجمهورية بحق بأنه

وجل يتمتع بسلطات غير عادية . على أنه من ناحية أخرى يتعين على الرئيس أن يمارس هذه السلطات تحت قيود غير عادية ، وهذه القيود هى التى تضفى على مشكلة اتخاذ القرار ما تتسم به من تعقيد بل وتعجيز فى بعض الحالات . وفى هذا المجال يُروى عن « فرانكلين روزفلت » أنه وصف « لنكولن » بأنه « كان رجلاً حزيناً لأنه لم يستطع تحقيق كل ما كان يصبو إليه دفعة واحدة . والواقع أنه لا يوجد من يستطيع ذلك » . وعلى كل رئيس أن يتحمل الثغرة القائمة بين ما يصبو هو إلى تحقيقه وما يمكن تحقيقه فى الواقع العملى .

وثمة حقيقة أخرى لمسها هؤلاء الكتاب فيما كتبوه عن رئاسة الجمهورية ، ألا وهى الشعور بالوحدة الذى يخيم دائماً على حياة الرئيس . وهذه الحقيقة لا تعدو أن تكون جانباً من الصورة فحسب ، وذلك لأن رئيس الجمهورية هو فى كل وقت أكثر الناس تعريضاً للآراء والمشورات المتعارضة والأفكار الطنانة . على أن هذه الآراء والنصائح ضرورية لعملية اتخاذ القرار ، فهى لا تعطى للرئيس ما يحتاج إليه من معلومات وأفكار فحسب ، وإنما تضع أمامه أيضاً احتمالات

وحدود القرار المطلوب ، ومن ثم فإن الرئيس الحكيم يستمد قوته وبصيرته من الشعب ، ومع ذلك فهو فى نهاية الأمر يقف وحده وفى انتظاره القرار الذى يتعين عليه اتخاذه . ولقد أجمل الرئيس «أندرو جاكسون» وصف هذا الموقف بقوله: «لقد عودت نفسى على تقبل آراء الآخرين بالاحترام ولكننى مسئول دائماً عن اتخاذ قراراتى بنفسى» .

ومؤلف هذا الكتاب من أخلص معاونى رئيس الجمهورية فى النهوض بأعباء الرياسة ومن أكثرهم حساسية وإدراكاً . وقليل من الكتاب من استطاع تحليل العناصر والعوامل التى تلعب دورها فى صنع القرارات الجمهورية بمثل هذه الدقة والعمق . ولسوف توجد دائما الدروب المظلمة المعقدة التى يتعين سلوكها فى عملية صنع القرارات ، وسوف تظل على غموضها حتى بالنسبة لبعض الملتصقين بظروفها ، ولكن المؤلف (مستر سورنسين) قد استطاع أكثر من أى كاتب أمريكى حديث أن يضفى على هذا المشهد ضوءاً جديداً بفضل ما أبداه من المهارة وصدق النظرة . ولا غرو فإنه قد شارك فى صنع بعض القرارات الهامة فى الأيام العصيبة ، كما شهد اتخاذ

قرارات مماثلة . وإن ملاحظاته الدقيقة لتتسم بالمهارة وأصالة الحكم ، وإنى على يقين من أن كتابه سيكون كسباً جديداً ودائماً لمكتبة البيت الأبيض الخاصة بالمؤلفات الهامة عن رئاسة الجمهورية .

جون . ف . كنيدى

البيت الأبيض

يونيو ١٩٦٣

ملاحظات تمهيدية

لقد اختار محاضرنا لهـذا العام موضوعاً من أكثر الموضوعات إثارة للاهتمام ، بل إنه يعتبر دائماً من موضوعات الساعة ، ألا وهو عملية اتخاذ القرارات فى أعلى مستويات الدولة أى البيت الأبيض .

من المسائل التى تؤثر فى نفسى دائماً من خلال قراءاتى أن رؤساء جمهوريتنا على مر التاريخ الأمريكى قد شكوا دائماً من جسامة المسئولية التى تقع على كاهلهم وهم يصدرون قراراتهم . وقد عبر بعضهم عن هذه الشكوى فى مذكراته الخاصة وعبر عنها البعض الآخر فى حديثه مع أصدقائه المقربين ، وأعلنها فريق آخر منهم على الملأ . وهى فى الواقع مسئولية رهيبة لا مفر من تحملها . ولدينا أمثلة لبعض الرؤساء الذين دفعهم إدراكهم — لأن مستشاريهم يحبون أن تكون آراؤهم موضع قبـول لدى الرئيس ويغضبهم منه أن يرفضها أو يتجاهلها — إلى قبول كل ماقدم إليهم من مشورة ، فواجهوا

نتيجة لذلك كوارث مفجعة . ولدينا من ناحية أخرى أمثلة لرؤساء مالوا بصفة عامة إلى نبذ كل ما قدم لهم من مشورة رغم ما انطوى عليه بعضها من حكمة وأصالة ، وكانت العواقب أيضاً مفجعة . وكل هذه الأمثلة فى تقديرى تبين أنه لا يمكن الوصول إلى قاعدة عامة يمكن بمقتضاها أن نقرر متى ينبغى للرئيس أن يأخذ بالنصيحة التى تسدى إليه ، والأسباب والظروف التى تدعوه إلى الأخذ بها ، أو الكيفية التى يضعها بها موضع التنفيذ ، أو بعبارة أخرى ، على أى نحو ينبغى للرئيس أن يمارس تحمله لمسئولية اتخاذ القرار ، وإنها المسئولية جسيمة .

ولكنى أشعر ، وإنى لعلى ثقة من أن الجميع يشاركوننى شعورى هذا ، أن هذه المسئولية قد اكتسبت بُعداً جديداً أضيف إلى أبعادها . ولقد شهد التاريخ الأمريكى عصوراً كان الرؤساء خلالها يتخذون قراراتهم دون أن يشغلوا بالهم بالنتائج التى قد تترتب عليها إذ كان فى إمكانهم دائماً أن يعكسوا قراراتهم أو يلغوها لو ترتبت عليها نتائج غير مرضية ، وبالتالى كان فى وسعهم دائماً أن يبدأوا من جديد دون

ما ضرر حقيقى ملموس . أما اليوم فإن هناك ذلك البعد الجديد الذى أضيف إلى مسئولية صنع القرار ، فنى المحل الأول أصبح اتخاذ القرار عملية صعبة إلى غير ما حد نتيجة للزيادة الكبيرة فى عدد العوامل المؤثرة التى ينبغى وزنها بدقة قبل اتخاذ القرار ، وهذا اعتبار جديد لم يكن موجوداً منذ جيل مضى ، وإن المرء ليشعر بالرهبة إذا فكر فيما يمكن أن يبلغه هذا البعد الجديد بعد جيل من الآن . وبقدر ما أستطيع أن أرى بالنظرة البعيدة إلى الأمور أعتقد أن القرارات التى تتخذ اليوم غير قابلة للنقض كما كان عليه فى الماضى ، كما أن آثارها ونتائجها أكثر خطورة إلى حد كبير .

وعليه يمكنكم ، فى ضوء هذه العموميات والاصطلاحات العامة ، أن تقدروا مدى سرورنا لقبول « مستر سورنسن » دعوتنا له ليحاضرنا هذا العام وموافقته على معالجة الجوانب والوجوه المختلفة لمشكلة بالغة الأهمية تؤثر فى حياتنا جميعاً ، بل لعلها تؤثر فينا اليوم أكثر من أى يوم مضى . وأنتم تعرفون بطبيعة الحال أن « مستر سورنسن » هو المستشار الخاص للرئيس « جون . ف . كنيدى » وكان من بين

مساعدي كنيدي عندما كان عضواً في مجلس الشيوخ الأمريكي. هذا وقد عمل « مستر سورنسن » قبل ذلك مدعياً بوكالة الأمن الاتحادي وقد تلقى دراسته القانونية في جامعة نبراسكا.

وبهذه الخبرة التي لا تقدر بثمن والمستمدة من دوامة الحياة العملية في واشنطن والفترة الحافلة بالعمل المباشر مع الرجل الذي يحمل اليوم على عاتقه عبء صنع القرارات سوف يقدم لنا « مستر سورنسن » ثمار خبرته النادرة.

جريسون كيرك

جامعة كولومبيا بمدينة نيويورك

١٨ أبريل سنة ١٩٦٣

الفصل الأول

على سبيل التمهيد

أعترف بأن الحديث عن رئاسة الجمهورية الأمريكية في أول محاضرة ألقيها في حياتي العملية وفي جامعة كولومبيا بالذات يعتبر مغامرة جريئة في القرن العشرين ، بل هي تعادل في جرأتها خطاباً يلقيه تلميذ صغير في قاعة « فانويل » في القرن التاسع عشر عن موضوع الحرية الأمريكية . ففي جامعة كولومبيا وقف الأستاذ « ودرو ولسون » يوماً ليلقي محاضرته الخالدة التي أعاد فيها تعريف وجهات نظره في رئاسة الجمهورية . وفي هذه الجامعة أيضاً وقف الرئيسان « تافت » و « ترومان » يحللان المنصب الذي شغله كل منهما . وقد رأس الرئيس « أيزنهاور » هذا الحرم الجامعي قبل أن يضطلع بأعباء منصبه في البيت الأبيض . وفيها خدم ويخدم أساتذة نابهون متضلعون في مفاهيم رئاسة الجمهورية . ومن بين أساتذة هذه الكلية وطلابها تخرج على مر السنين عدد

كبير من مستشارى رؤساء الجمهورية المرشحين للرئاسة ذاتها . ومن هؤلاء جماعة دراسات « روزفلت » الأصلية والتى أطلق عليها ثقاة الفكر ـ « Brain Trust » وإن كان هذا الاسم يستخدم دون تدقيق فى مدلوله وكثيراً ما يقصد به مفهوم غير صحيح .

وقد لا يبدو الغرض من اختيارى للموضوع واضحاً فى ضوء العديد من المؤلفات التى ظهرت عن رئاسة الجمهورية . فقد كتب الكثيرون عن سلطات رئيس الجمهورية وعن فصل هذه السلطات وتفويضها ، وكذلك عن مصدر السلطات وحدودها ، بل إنهم يكتبون اليوم عن « محنة » السلطة . والواقع أن هناك وفرة فى المؤلفات التى تنقد قيادة الرئيس الأمريكى للسلطة التنفيذية والإدارية والتى تسلط الضوء على الصفات التى ينبغى توافرها فى الرئيس والأعباء المفروضة عليه ومدى ماحققه مكتبه من ارتفاع أو سقوط . وقد لاحظت أن مضمون تلك المؤلفات كثيراً مايتأثر بالرأى الشخصى للمؤلف فى الرئيس الموجود فى الحكم .

إن دراستنا للتاريخ لتظهر لنا تعدد الأدوار التى يضطلع بها

رئيس الجمهورية ، وكيف كان بعض الرؤساء قوياً والبعض الآخر ضعيفاً . أما عن رئيسى الحالى فلا حاجة بى إلى القول بأن عدداً من الكتاب قد تحدثوا عن حياته وآرائه ، وزوجته وشبابه ، وقد تميز بعض ما كتب بالحماس أكثر منه بالدقة ، كما ظهرت مقالات فى الصحف اتسمت أحياناً بروح البحث الموضوعى وأحياناً أخرى بالأسلوب الروائى.

وعليه فإن محاضراتى (شأنها شأن هذا الكتاب) لاتهدف إلى تغطية أى من الموضوعات التى أشرت إليها . ولا هى تهدف إلى تقديم عرض أكثر إثارة بتحليل جهاز رئاسة الجمهورية وتقدير دور مجلس الوزراء أو مجلس الأمن القومى أو الموظفين العاملين فى البيت الأبيض لتأكيد الحاجة إلى تكوين جديد ، أو اتباع أساليب أو طرق جديدة لزيادة السرعة التى يتم بها اتخاذ القرارات ، أو وصف طرق لتضييق الثغرة بين القرار والإجراء التنفيذى . فهناك فعلاً عدد كاف من المقترحات لإعادة تنظيم رئاسة الجمهورية حتى نبلغ بها الوضع المثالى ، ولم تأت هذه المقترحات جميعها من الدوائر الأكاديمية بل ساهمت ببعضها هيئات أخرى . وفى حين نجد بعض الخلاف

حول مدى نجاح الكونجرس فى إعادة تنظيم نفسه فإن الكونجرس ذاته لا يبدى أى تردد فى التوصية باجراء إصلاح شامل فى جهاز الرئاسة .

ولست هنا بصدد مناقشة قيمة كل هذه الدراسات أو مدى ارتباطها بالموضوع ، ولكننا فى الوقت ذاته إذا شغلنا أنفسنا بالشكل أو التكوين بحيث نعتقد أن إصلاحهما يمكن أن يضع حداً للقرارات الخاطئة ، إنما نكون بذلك قد تجاهلنا القوى الديناميكية غير الجامدة التى تقوم عليها القرارات الجمهورية .

إن الإجراءات بطبيعة الحال تؤثر فى القرارات ، وهى بصفة خاصة تحدد أى المشاكل يحتل مكان الصدارة وأى الطرق تُعرض للبحث ، والواقع أن هذا الدور له فى نهاية الأمر من الأهمية ما يفوق أهمية عملية إصدار القرار فى مرحلتها النهائية . ولكن الإجراءات وجهاز الرئاسة لا يمليان القرار الذى يُتخذ أو على الأقل لا ينبغى أن يكون لها هذا الشأن ، وخاصة فى أعلى مكتب سياسى فى البلاد ، فقد نشعر بالإعجاب للسرعة والكفاءة التى تحل بها الآلة الحاسبة الإلكترونية

مسائل معينة ولكننا لن نتمنى أن يصبح رئيس جمهوريتنا آلة حاسبة من هذا النوع .

فقد قال « ودرو ولسون » فى محاضراته بجامعة كولومبيا :

« إن الحكومات من صنع الساسة أنفسهم . . . فالحكومة ليست كياناً مؤلفاً من مجموعة من القوى العمياء [ولكنها] فى صميمها مجموعة من الناس . . وهى على هذا الاعتبار ليست آلة وإنما كائن حى ، ومن ثم فهى لا تخضع لنظرية الكون وإنما تحكمها نظرية الحياة العضوية ، وبعبارة أخرى يخضع كيانها لنظرية دارون وليس لنظرية نيوتون » .

وعلى هذا النحو فإننى ، عندما أناقش منصب رئيس الجمهورية ، أستمد بداية مناقشتى من المحاضرات التى ألقاها منذ اثنين وأربعين عاماً القاضى « بنيامين كاردوزو » عن « طبيعة عملية السلطة القضائية » . فهو لم يركز اهتمامه على سلطات التعديل والتطبيق بقوة القانون أو على كيان السلطة وقواعدها فى أمريكا ، وإنما وجه اهتمامه إلى الكيفية التى يحكم بها القاضى فى إحدى القضايا ، وكيف يشكل قراره ويحدد أبعاده . ولقد وصف « كاردوزو » محاضراته بأنها محاولة لفحص كافة

العناصر التى تدخل بنسب متفاوتة فى ذلك التركيب الغريب الذى يتفاعل يومياً فى ساحات المحاكم .

هل يمكن أن نفعل الشىء ذاته عندما نناقش موضوع رئاسة الجمهورية ؟ هل يمكن أن نتخطى ببصرنا حدود اللوحات التنظيمية لنسأل كيف يتخذ رئيس الجمهورية قراره موضوع ما ؟ ولا أقصد بهذا السؤال التحليل النفسى وإنما أقصد القوى التى تلعب دورها فى تشكيل قراراته . فعلى سبيل المثال كيف يختار الرئيس فى أزمة من الأزمات بين غصن الزيتون (المعلق فى المخلب الأيمن للنسر الذى يتألف منه ختم الجمهورية) وسهام الحرب (المعلقة فى القبضة اليسرى للنسر) . ونادراً مايجد الرئيس طرقاً واضحة بهذا الشكل ليفاضل بينها . وإذا كان الأمر بهذه الصعوبة فما السبب ؟ ما الذى يحدد أبعاد اختيار الرئيس للطريق الذى يسلكه ؟ ما هى القوى وما هى العوامل وما المؤثرات التى تمتزج ببعضها البعض فى لحظة اتخاذ القرار النهائى ؟

لاحاجة بنا إلى القول بأن لكل رئيس أسلوبه ومقياسه الذى يهتدى به فى اتخاذ قراراته . وقد تتباين الأساليب

والمقاييس وتختلف من يوم لآخر بل ومن موضوع إلى موضوع ، فيستخدم مزيجاً منها فى الشئون الخارجية مثلاً ومزيجاً آخر للشئون الداخلية . وعلى هذا النحو نجد أن شاغل المنصب يؤثر فى منصبه ، كما أن المنصب يتأثر بشاغله .

وبالمثل نجد أن اتخاذ القرار ليس بالعملية التى يمكن للرئيس ببساطة أن يعدها سلفاً للأوقات والظروف التى تناسبها ، إذ أن عكس هذا صحيح ، ذلك لأن وجود الرئيس فى جملته يمثل عملية مستمرة لاتخاذ القرارات بما فى ذلك القرارات التى تقضى بعدم إصدار قرار ، والقرارات التى تقضى بعدم اتخاذ أى إجراء ، ومنها كذلك قرارات تتعلق بتحديد ما ينبغى أن يقال أو من يحسن الاجتماع به وما يجب توقيعه من أوراق أو وثائق أو تتعلق بالترشيح لمنصب أو مهمة . وما ينبغى اتباعه فى مختلف المسائل والقرارات التى تصدر على هذا النحو إنما تصدر عن الرئيس بأكثر من صفة ، فهو القائد الأعلى ورئيس السلك الدبلوماسى ، وهو رئيس الجهاز التشريعى والزعيم السياسى والقائد المعنوى ، كما أنه يحتل مكان القيادة من العالم الحر . وهو علاوة على كل ذلك المسئول عن حسن تطبيق

القوانين . وكل سياسة تعلن إنما هى حصيلة العديد من القرارات التى صدر كل منها فى قالب وأساوب يميزانه عن غيره من القرارات .

وعلى هذا لا يمكن القول بأن هناك قاعدة منظمة لعملية صنع القرارات فى البيت الأبيض ، أو أن هناك مزيجا دقيقا من العناصر من رئيس إلى الرئيس التالى ، أو حتى ليستعمله الرئيس الواحد فى المناسبات المتتابعة . بل ولا يسعنى أن أقترح اختبارات محددة يمكن من خلالها الحكم على القرارات التى يصدرها البيت الأبيض أو أن أقترح نظريات ومفاهيم وتعاريف جديدة لوصف هذه العملية اليومية . بل الواقع أن كثرة تكرار هذه العملية فى حد ذاتها تزيد من صعوبة إخضاعها للتحليل المنطقى أو تلخيصها وصياغتها فى عبارات تنبع من مذهب رسمى .

ولكنى مقتنع بأنه ، سواء كان الرئيس قويا أو ضعيفا ، أو عرف بالمبادأة أو التهرب من اتخاذ قرارات حاسمة، وسواء كان يتشاور مع وزرائه أو يتشاور مع مستشاريه الخصوصيين فإن الطبيعة الأساسية للبيت الأبيض تفرض

اتخاذ قرارات حيوية كثرت أم قلت داخل البيت الأبيض ذاته ، سواء اتخذها الرئيس بنفسه أو صدرت بموافقته ، وتفرض أيضاً أن تلعب نفس العوامل والقوى الأساسية دورها مرة بعد أخرى فى تشكيل القرارات .

وعليه فإن التحليل الذى يتلو صدور القرارات لا ينصب على أثر قرارات الرئيس وإنما يعنى بالعوامل التى تؤثر فيها . وفى اعتقادى أنه أيا كانت الطريقة التى تنظم بهـا الهيئات والأجهزة فإن العوامل الأساسية التى أشرت إليها موجودة دائماً ، وهى ليست وليدة المصادفات وإنما تستمد وجودها من طبيعة العمل فى البيت الأبيض .

وقد يتجاهل أحد الرؤساء هذه القوى والعوامل ، بل وقد لايشعر بوجودها ، ولـكنه لن يستطيع تفاديها . وقد يختار أن يتخذ قراراته وحيداً بمعزل عن الآخرين ولـكنه لا يصدر قراراته فى فراغ . وكما يمزج الرسام ألوانه فإن الرئيس بالمثل لابد أن يمزج هذه العناصر ، وقد يحذف بعضها إذا شاء ذلك، أو أن يفضل عنصراً على عنصر ، ولـكنه مضطر على أى حال إلى إعداد المزيج بأسلوبه الخاص وتبعاً

لذوقه الشخصى حتى يصل فى نهاية الأمر إلى منتج تام الصنع .

ولما كنت قد ساهمت بقدر محدود فى هـذه العملية فإنى أقدم إليكم ملاحظاتى الخاصة عليها . وقد تبدو بعض النتائج التى أعرضها فى هذا الكتاب أوضح من أن تذكر ، ولكنى أضيفها لما ينطوى عليه تجاهل الأمور الواضحة من أخطار أحياناً .

الفصل الثانى

الجو الذى تتخذ فيه القرارات

قبل أن أشرع فى وصف القوى التى تؤثر فى قرار رئيس الجمهورية يجب أن أقرر بصدق وإخلاص أن هذه القوى فى الماضى وعلى وجه العموم قـد تحدت كل وصف . وإن فيما ورد فى مذكرات بعض الوزراء السابقين ما يحملنا على الاعتقاد بأنهم كانوا يقدمون إلى رئيس الجمهورية قرارات تامة الصنع والصياغة ليعتمدها ، ومع ذلك شكا بعض الوزراء الذين عملوا مع هؤلاء جنباً إلى جنب من أن نفس الرئيس كان على درجة من الاعتداد برأيه تمنعه من مجرد الإصغاء إلى الآراء البناءة ، دع عنك الاهتمام بها . وقد وصف زميلى « آرثر شليزنجر » بأسلوب أخاذ المناورات التى كانت تسبق اتخاذ الرئيس « فرانكلين ديلانو روزفلت » لقراراته ، ويضيف « شليزنجر » إلى ذلك أنه « ما أن تأخذ فرصة اتخاذ القرار مدارها فى فلك

الرئيس حتى تكون عملية القرار الفعلى قد أصبحت أمراً مقرراً ضمناً ولا يمكن الرجوع فيها ». وقد أعلن « ركسفورد تاجويل » أن روزفلت « لم يسمح لأى إنسان أن يكتشف المبدأ الذى يحكم قراراته » .

وكتب الرئيس « ترومان » يقول « إنه لا يمكن لأحد أن يدرك العمليات والمراحل التى يمر بها تفكير رئيس الجمهورية عندما يتخذ قراراته الهامة . حتى الملتصقين بالرئيس لا يحيطون قط بكافة الأسباب التى تدفعه إلى عمل ما ، ولماذا ينتهى إلى نتائج معينة » .

ولم يحن الوقت بعد ليقدم الرئيس كنيدى[١] إلى الناس تحليلاً لأسلوب عمله ، ومن ثم نراه يكتفى بإشارة بسيطة إلى « تعدد العوامل » التى تتدخل فى قرارات البيت الأبيض .

على أن من واجبنا ألا نحجم عن بحثنا للموضوع على اعتبار أن تميز خصائص هذه العملية أمر غير ممكن أو

---

(١) من الواضح أن هذا الكتاب صدر قبل اغتيال الرئيس كنيدى (المترجم)

متعذر التحديد ، بل إن الأمر عكس ذلك ، فلو استطعنا أن نفهم لماذا تختلف هذه القرارات عن كل ما عداها ، ولو استطعنا أن نذكر ما هى المسائل التى تحال إلى البيت الأبيض ليبت فيها ، وأخيراً لو استطعنا أن نستعرض الخطوات التى تدخل فى تكوين القرارات ، فإننا عندئذ سندرك بعض الشىء حقيقة الجو الذى تتخذ فيه القرارات .

انفراد قرارات البيت الأبيض فى صفاتها

لعل خير ما نبدأ به هنا هو أن نقرر أن اتخاذ القرارات فى البيت الأبيض ليس علماً بل هو فن . فهو لا يقوم على الحساب الرياضى وإنما يبنى على صدق التقدير ، فليست هناك وحدة قياس يمكن أن نستخدمها لوزن النتائج المادية للقرار المتخذ بالنسبة للنتائج السياسية ، أو للوصول إلى تحديد دقيق لقطاعات الرأى العام وضغط الكونجرس أو للموازنة بين الشئون الداخلية والخارجية وبين سياسة المدى القصير والمدى الطويل أو بين الاعتبارات الخاصة والعامة .

فكل قرار يتخذه رئيس للجمهورية يحمل فى طياته بذور

الحيرة ، وكل قرار يحمل فى طياته عنصر المخاطرة ، بل إن كل قرار تقريباً لايخلو من عنصر من عناصر التكهن ، أو على أقل تقدير فإن أى قرار لا يخلو من عناصر الخلاف فى الرأى مع الآخرين . ولقد عبر « بسمارك » عن هذا الموقف يوماً بقوله إن عوامل « الشك والقلق » هى التى ترهق كاهل القائد السياسى وليست أعباء عمله اليومى على كثرتها .

والواقع أن الدراسات المفصلة لطرق اتخاذ القرارات فى ميدان الأعمال بل وفى الإدارة الحكومية لاتفيد من يعمل فى البيت الأبيض ، ذلك لأن اتساع المجالات التى تغطيها القرارات الجمهورية لا يمكن أن يقاس به مجال العمل فى أى شركة أو منشأة كبيرة أو وزارة من الوزارات بل حتى فى قاعات الكونجرس ذاته . فالرئيس وحده هو المسئول الأخير عن حياة ٢٫٥ مليون من رجال القوات المسلحة ، وهو المسئول الأخير عن تصرفات ٢٫٥ مليون من موظفى الحكومة الفدرالية ، وهو المسئول أمام ١٩٠ مليون مواطن أمريكى وأمام أكثر من أربعين دولة حليفة ، وأخيراً وليس آخراً وبكل ما فى الكلمة من معنى ، هو المسئول أمام البشرية

بأسرها بوصفه الحارس على القوة النووية .

والمسألة ليست مجرد اختلاف قرارات الرئيس عن قرارات سواه من الناس ، إذ لا يوجد رجل آخر يواجه كل هذه المشاكل المعقدة التى تبدو حلولها بعيدة المنال والتى يعتمد فى البت فيها على ما لا يمكن الاعتماد عليه ، والتى تحف بها احتمالات الكوارث من كل ناحية . وقد قال «ودرو ولسون» فى هذا الشأن إنه لا يوجد إنسان آخر يقع على كاهله مثل هذا العدد من المسئوليات المتشعبة فى مثل هذا العدد من المجالات المتضاربة . كما أنه لا يوجد إنسان آخر يعلم سلفاً أن قراراته ستكون موضع الفحص الدقيق ويعلم سلفاً أن قراراته نهائية لا يمكن الرجوع فيها على حد تعبير الأستاذ نويستاد .

وفى هذا العصر الذى تملك فيه الولايات المتحدة وخصمها الرئيسى الاتحاد السوفييتى المقدرة على إنزال كارثة مروعة بأى دولة أخرى فى دقائق معدودة ، يكون من الحماقة أن نقارن بين دور رئيسها الحالى ودور أى رجل آخر بما فى ذلك الثلاثة والثلاثون رئيساً الذين سبقوه . وعلى سبيل المثال عندما ناقش الرئيس كينيدى مع أمته قراره باستئناف التجارب النووية فى

الجو ، أدرك كل مواطن صدق ماعبر عنه الرئيس من رغبة فى دراسة كافة الحلول البديلة ومطالبته بتبرير كامل ودراسة دقيقة للعواقب المحتملة . ولكن لم يستطع أحد ، ولا حتى العاملون مع الرئيس فى أعلى المناصب ، أن يدرك الوزن الحقيقى لمسئوليته أو يحيط بكافة القوى التى دعته إلى الوصول إلى هذه النتيجة .

حجم قرارات البيت الأبيض

والمسألة الثانية تتعلق بنوع المسائل التى تحال إلى البيت الأبيض ليتخذ فيها قراراته ، وهو بدوره يؤلف جزءاً من الجو الذى تتخذ فيه القرارات ، ومرة أخرى لانجد طابعاً معيناً يحدد نوع هذه المسائل . وفى هذا المجال قال الرئيس أيزنهاور للرئيس كيندى ، وكان على حق فى قوله هذا : « لن تحال إليك مسائل سهلة بوصفك رئيساً للجمهورية لأن المسائل السهلة تحسم عادة على المستويات الأقل » :

والواقع أن بعض المسائل تعرض على الرئيس على أساس الجدول الزمنى لأعمال الرئيس ، ويتعين مثلاً على رئيس

الجمهورية تقديم ميزانية وخطة تشريعية فى مستهل كل عام ، وكلاهما يقتضى إصدار عدد لا حصر له من القرارات . وبعض المسائل تحال إليه بحكم القانون ويتضمن ذلك توقيع القوانين أو الاعتراض عليها من جانبه ، وترشيحات المناصب الرئيسية التى ترسل إلى مجلس الشيوخ والتماسات العفو والإفراج عن المسجونين ومراجعة بعض الأحكام القضائية .

وفيما عدا ذلك لا يوجد مقياس معين لتحديد الموضوعات التى تعرض على الرئيس . فالرئيس كنيدى مثلاً يفضل أن ينطلق بنفسه ليختار المشاكل الهامة التى ينبغى أن تعرض عليه وأن يطرح بعض المشاكل للمناقشة والتشاور وأن يتوقع الأزمات قبل وقوعها. على أن من الرؤساء الآخرين من يفضل أن ينظر فقط فى المشاكل التى يتعذر حلها على المستويات الأدنى منه أو فيما يعرض عليه منها فحسب .

ويجرى فى البيت الأبيض ، كما هو الحال فى المنظمات الأخرى ، « تشحيم العجلات التى يصدر عنها الصرير » ، وكلما نشب جدل عنيف فى الصحافة أو فى الكونجرس أو فى محيط الرأى العام ، مهما صغرت أهمية موضوع الجدل فى الواقع

العلمى ، فإن الموضوع ينتهى به المطاف إما فى مكتب الرئيس أو يواجهه فى أحد مؤتمراته الصحفية . ومن أقرب الأمثلة فى هذا الصدد نذكر أن صلاحية نظام العقوبات البدنية فى مدارس مقاطعة كولومبيا لا يمكن أن يعتبر مشكلة رئيسية ، ولكن الضجة التى ثارت حوله فى صحافة واشنطن قبيل أحد المؤتمرات الصحفية للرئيس دفعت بكنيدى إلى التفكير ملياً فى الموضوع ، بل من المحتمل أن يكون قد استعاد مشاعره فى أيام صباه .

وأهم من ذلك كله أن القرار الجمهورى يصبح ضرورة لا غنى عنها فى المواقف التى تكون هيبة الرئيس فيها فى الميزان أو تتعلق بسلطاته ومركزه أو إعادة انتخابه أو المسائل التى تكون على درجة كبيرة من الأهمية بحيث لا يمكن أن يحسمها إلا الرئيس نفسه ، وكذا المشاكل التى تتسم بالحساسية الشديدة أو ليست لها سابقة أو يخشى أن تترتب عليها أضرار لا يمكن إصلاحها .

وإذا كان لا بد أن أعين الصفة الوحيدة التى تميز الجانب الأكبر من المشاكل التى قد تحال إلى رئيس الجمهورية ليبت

فيها فإنى أقول إنها المشاكل التى تكون محل خلاف بين الوزارات أو بين المستشارين أو بين الحكومة والكونجرس أو بين الولايات المتحدة ودولة أخرى أو بين فئات مختلفة داخل البلاد ، مثال ذلك المنازعات التى تنشب بين العمال والإدارة أو الصراع العنصرى أو بين إحدى الولايات والدولة .

ويقوم مجتمعنا ، على أى حال ، على الخلاف فى الرأى والتميز بين مختلف الفئات ، ويتألف من رجال أحرار يكافحون من أجل وجهات نظر يختلفون عليها فيما بينهم ، وحكومتنا تقوم على مبادىء ومعايير متصارعة .

وقد يرى رؤساء الجمهورية أن المصلحة تقتضى تشجيع الصدام فى الرأى داخل إطار الحكومة ، وذلك بتعمدهم تداخل السلطات بل وإثارة الخلاف فى الرأى ، ومنهم فرانكلين روزفلت الذى انتهج هذه السياسة ليستوثق من سماعه كافة الآراء المتعارضة .

على أن الصدام بين الآراء قلما يحتاج إلى إثارة أو تشجيع ، فإن عاجلاً أو آجلاً لا بد أن يقع صدام بين مطالب السياستين

الداخلية والخـــارجية . والمبادىء والمعايير التى يضعها الـكونجرس تصاغ فى شكل قوانين ، وكثيراً ما لا تتمشى مطالب المصلحة العامة مع الاحتياجات السياسية . ويحدث أحياناً أن تتوازى السياسات المتنافسة والمصالح المتصارعة فى استحقاقها للاهتمام .والحرارة التى تتولد عن كل هذا الاحتكاك لا بد أن تصعد إلى القمة أو بعبارة أخرى إلى مكتب رئيس الجمهورية .

وكما يؤدى صراع الآراء إلى رفع المشاكل إلى الرئيس ليبت فيها بنفسه فإن عدم وجود أى خلاف فى الرأى قد يحجب المشاكل عنه رغم أن بعض هذه المشاكل يتطلب مشاركة الرئيس فى حلها . وعلى سبيل المثال لو لم يتفق الرأى بين المسئولين فى البيت الأبيض ووزارة الخارجية على مضمون أحد البيانات الصحفية المتعلقة بالرؤوس الذرية فى كندا لأحيل الموضوع إلى الرئيس شخصياً قبـل أن تثور العاصفة الصحفية حول هذا البيان . وثمة مثال آخر نذكره فى هذا الصدد وهو أن اللوائح التى اقترحت لتنظيم حسابات المصروفات واعتمدت من جميع المسئولين فى إدارة الإيرادات

الداخلية لم تقدم إلى رئيس الجمهورية إلا بعد أن اصطدمت بمعارضة مريرة من جانب الرأى العام .

ويمكن لرئيس الجمهورية بطبيعة الحال أن ينظم مكتبه وأن ينقل سلطاته على النحو الذى يعفيه من البت بنفسه فى بعض المسائل أو حتى فى معظمها إذا شاء ، ورغم ذلك سيجد نفسه مضطراً إلى التدخل فى القرارات التى يتخذها الآخرون إذا أراد أن يفى بالتزاماته الدستورية .

وهناك بعض المشاكل الكبرى التى لا تحال بانتظام إلى الرئيس وذلك لمجرد أن هذه المشاكل لا تحتل مكان الصدارة فى تقدير الرئيس ومن ثم يفضل أن يعتمد فى البت فيها على مساعديه المفوضين .

وثمة مسائل أخرى يبت فيها دون تدخل الرئيس لأن الكونجرس أحال مسئوليتها الجماعية إلى جهة أخرى ، وتكون هذه الجهة عادة إحدى اللجان أو الوكالات المستقلة حيث قد يستطيع الرئيس التأثير فى قراراتها عن طريق الإقناع ونادراً ما يستطيع التأثير فيها بإصدار الأوامر . فقد حدث على سبيل

المثال على أثر هبوط أسعار السوق المالية فى الصيف الماضى أن هرع رجال الأعمال إلى الرئيس يطالبونه بتخفيض الحد المسموح به فى نسبة السداد فى حالة شراء الأوراق المالية بالأجل . ولم يدركوا يومها أن اتخاذ مثل هذا القرار من حق المجلس الاتحادى للاحتياطى وهو مجلس مستقل .

ومن الناحية الأخرى قد تحال بعض المسائل إلى رئيس الجمهورية لمجرد ما قد يكون معروفاً عن اهتمامه الشخصى بها ، فى حين أن البت فى مثل هذه المسائل يكون عادة من اختصاص جهات أخرى . وأذكر بهذه المناسبة أن الرئيس روزفلت كان يشارك فى تصميم طوابع البريد . كما رأيت اسم الرئيس كنيدى فى قائمة مشاهير زعماء الهنود الحمر بمناسبة اختياره اسماً مناسباً لإحدى الغواصات الذرية . ولما كان معظم الزعماء الهنود قد اكتسبوا شهرتهم بسبب تحديهم للقوة الحربية للولايات المتحدة فإن اختيار اسم الغواصة لم يكن بالقرار السهل . ولما انتهى الرئيس إلى اطلاق اسم « الزعيم السحابة الحمراء » على الغواصة احتجت البحرية على اختيار هذا الاسم على اعتبار أنه غير مرغوب فيه فى محيط السياسة الخارجية .

والمعروف أن كثيراً من القرارات يفقد قيمته أو مفعوله بمرور الزمن . ولا ينبغى لرئيس الجمهورية أن يبالغ فى الإقلال من عدد المسائل التى يبت فيها ، كما أنه لا يمكنه أيضاً أن يبالغ فى كثرة المسائل التى يتخذ فيها قراراً . وعليه قبل كل شىء أن يحدد المشاكل التى لا يتعين عليه البت فيها فى أى وقت معين . وقد حدث إبان الأزمة الكوبية التى نشبت فى أكتوبر ١٩٦٢ أن أمر الرئيس وزراءه بتجنب عرض المشاكل التى لن ينشأ أى ضرر من إرجائها بعض الوقت أو المسائل التى يمكنهم البت فيها فيما بينهم . وغنى عن القول أن تأجيل البت فى بعض المشاكل قد استدعى تصرفاً عاجلاً عند معالجتها فى الأسابيع التالية لتجنب تأخير أعمال الدولة عن موعد تقديم الميزانية أو غير ذلك من المواعيد التى لا يمكن تجاوزها . ومن الطبيعى أن تسبب هذه العجلة الكثير من المصاعب . مثال ذلك موضوع قذيفة « سكاى بولت » حيث وجدت عوامل أخرى بالإضافة إلى عامل ضيق الوقت ولم يكن فى وسع « البنتاجون » أن يقدم أى مبرر مقبول لتأخير انجاز هذه المهمة فى وقت كانت فيه الحرب والسلام فى كفتى الميزان .

الخطوات التى تنتهى بصدور قرارات البيت الأبيض

وأخيراً ، ما هى الخطوات التى تنتهى بصدور قرارات البيت الأبيض ؟ ليس من الصعب أن نذكر الترتيب المثالى لهذه الخطوات ، ولكن يصعب تحديد هذه الخطوات بالشكل القاطع المطلوب . وإذا تناولنا الموضوع من الناحية النظرية لكان من الأوفق بالنسبة لكل قرار هام أن نلتزم بسلسلة معينة من الخطوات المحسوبة بدقة سواء من ناحية الحجم أو التوقيت . وبهذه النظرية المثالية يمكن ترتيب هذه الخطوات على النحو التالى :

أولاً : الاتفاق على الحقائق المتعلقة بالموضوع .

ثانياً : الاتفاق على الهدف فى ضوء السياسة العامة الشاملة .

ثالثاً : الوصول إلى تصريف دقيق للمشكلة .

رابعاً : استعراض كافة الحلول المحتملة بكل أبعادها وتنوع أساليبها .

خامساً : إعداد قائمة تضم كافة النتائج المحتملة التى قد تنشأ عن كل حل من الحلول .

سادساً : التوجيه والإختيار النهائى لأحد الحلول المحتملة .

سابعاً : إبلاغ الحل المقرر لجهات الاختصاص .

ثامناً : عمل اللازم لتنفيذه .

وفى ضوء هذه التعاريف المثالية ذات الطابع الآلى تبدو عملية اتخاذ البيت الأبيض لقراراته سهلة ميسورة رغم تعقدها نوعاً ما . والأمر على هذا النحو البسيط هو مجرد تفاعل بين الرغبة والحقيقة ، مجرد تقرير مقتضيات الصالح الوطنى فى موقف معين . ولـكن الأمر فى حقيقته لسوء الحظ ليس بالعملية الآلية ولا هو بالسهل الميسور ، وهو علاوة على ذلك ليس حصيلة من العناية والفكر فى قرار معين يكون بالضرورة متناسباً مع الشكل الرسمى المنتظم لعملية إصدار القرار كما تبدو فى ترتيبها المثالى .

فالحالة التى تخضع لهذا اللون من المثالية تـكون فى الحقيقة استثناء من واقع الأمور ، لأن الواقع العملى نادراً ما يسمح باتباع كل خطوة حسب ترتيبها المثالى . وكثيراً مايحيط الغموض بحقائق الموضوع . وقد توجد سياسات عديدة متعارضة كلها

سليم ومناسب ، وقد توجد وسائل عديدة لحل المشكلة ويشاء القدر أن تكون كلها سيئة ولا يوجد سواها . وقد يتفاوت تقييم هذه الوسائل ويختلف من شخص لآخر ، وكذلك قد يتعذر الوصول إلى تحديد دقيق للأهداف أو يتعدد تعريف الطريق الصحيح أو ما يمكن عمله وأخيراً وليس آخراً قد يتعذر الاتفاق على مايحقق الصالح العام . وقد يختلف قرار الرئيس من حالة إلى أخرى حسب الطريقة التى تصاغ بها المشكلة ، بل وقد يتأثر القرار بالشخص الذى يعرض المشكلة على الرئيس . والخلاصة أن كافة الحلول التى يتعين على الرئيس الاختيار بينها قد تكون خليطاً معقداً من الخير والشر معاً .

فكل حل يفكر الرئيس فى اختياره لابد أن يلاقى بعض المعارضة داخل البلاد وفى الكونجرس بل ومن بعض مستشاريه . وكما يقول بعض الصحفيين هناك دائماً بين المستشارين « من يفكر فى هذا الاحتمال من ناحية ولكنه يفكر فى ذاك الاحتمال من ناحية أخرى » ، وهناك أيضاً بين العاملين فى هيئة مستشارى الرئيس المثاليون الذين يعارضون فى أى قرار يصدر لمجرد التعجيل بحل مشكلة من المشاكل . و بالمثل يوجد الواقعيون

الذين لا يحفلون بالمبادىء الأخلاقية .. هناك من ينصح بالسرعة وهناك من ينصح بالتريث . . . والتريث فى حد ذاته على أى حال يعتبر قراراً .

وكلما اقترب الرئيس من القرار النهائى أدرك أن قراره مجرد بداية . فكل قرار جديد يخلق سابقة تنبثق عنها قرارات جديدة وتسد الطريق فى وجه قرارات أخرى وتسبب رد فعل يحتاج هو الآخر إلى فعل مضاد . وقد روت مدام بيركنز عن روزفلت أنه « نادراً ما سمح لنفسه بأن يرتبط ارتباطاً وثيقاً ببرنامج معين لا يمكنه الرجوع عنه» . وبالمثل نجد أن الرئيس كنيدى بوحى من إدراكه لجسامة الأخطار التى أحاطت بالصدام الذى وقع بينه وبين السوفييت حول كوبا فى شهر أكتوبر عام ١٩٦٢ قد عمل على إبقاء المخارج مفتوحة أمامه وأمام السوفييت فى نفس الوقت لإنقاذ العالم من خطر الحرب .

ولكن كثيراً ما يجد الرئيس أن الأحداث والقرارات التى اتخذها الآخرون قد حدت من حريته فى المناورة بحيث يترتب على القرار الذى يتخذه هو إغلاق طريق التراجع من خلفه. وهو يدرك جيداً أنه بمجرد إغلاق الباب قد يتعذر فتحه مرة أخرى .

وعلى هذا النحو يجد نفسه فى طريق ذى اتجاه واحد لا رجوع فيه بل قد يجد نفسه فى متاهة محيرة أو على منزلق خطر . وهو فى مثل هذا الوضع لا يستطيع الرجوع عن طريقه فى الوقت الذى تسربل فيه الغيوم ذلك الطريق فلا يمكنه أن يتبين موضع خطوه أو اتجاهه .

الفصل الثالث

الحدود الخارجية للقرار

لم يكن كل ما تقدم سوى مقدمة وتمهيد ضروريين لمن يريد أن يفهم كيف تتخذ القرارات فى البيت الأبيض الأمريكى، على أن هذه المقدمة لا تكشف سوى القليل من جوانب عملية إصدار القرارات . وما زال علينا أن نتناول بالعرض القوى أو العوامل التى تتزاحم وتتفاعل فى تشكيل هذه القرارات . وما زال علينا أن نتعرف على الخيوط المتكررة التى تتشابك معاً لينسج منها فى نهاية الأمر القرار النهائى الذى يتخذه رئيس الجمهورية .

فى تقديرى الشخصى أن هناك ثلاثة أنواع أساسية من القوى تؤثر فى معظم القرارات التى تصدر عن البيت الأبيض . ويمكن تعريف هذه الأنواع بأنها تتألف من مستشارى الرئيس وسياسات الرئيس ، وأخيراً بصيرة الرئيس ذاته . وسأحاول فى نطاق التحديد أن أجمع كافة العناصر التى تشكل الحلول

التى يختار الرئيس بينها عند اتخاذ قراره . ولكنى قبل أن أمضى فى مناقشة هذه القوى الثلاث — سأبدأ بمحاولة تعيين الحدود التى تمارس فيها هـذه القوى تأثيرها والإطار الذى ينسج عليه القرار فى نهاية الأمر .

إن أى رئيس لا يمكنه أن يمضى فى طريقه إلى المدى أو بالسرعة اللذين يدفعه إليهما مستشاروه أو اتجاهاته السياسية وبصيرته الشخصية . فقراراته وآراء مستشاريه تدور كلها فى نطاق خمسة حدود على الأقل يجدها دائماً فى مواجهته . وهذه الحدود هى :

(١) حدود ماتسمح به الظروف .
(٢) حدود الإمكانيات المتاحة له .
(٣) حدود الوقت المتاح له .
(٤) حدود التزاماته السابقة .
(٥) حدود المعلومات المتاحة له .

وبعض هذه الحدود يؤثر على الرئيس بشكل مباشر وبعضها يشكل السبل التى يتعين عليه الاختيار بينها . وعلى

أساس التطبيق المنطقى للأمور قد تصعب التفرقة بين هذه « الحدود » و « التأثيرات » التى سنتناولها بالعرض فيما بعد . بل إن هذه الحدود فى بعض المناسبات قد تتبادل مكان الصدارة فى الأهمية وقوة التأثير أو حتى يتعذر التمييز بينها .

على أنه أياً كانت الصعوبات التى تحيط بتصنيف هذه الحدود الخمسة فهى فى تقديرى موجودة على أى حال . وكثيراً ما يمتد مدى تأثيرها ويتسع . كأنها فى بعض الحالات لا تكون موجودة ، ولكن قلما يستطيع الرئيس تجاهلها أو تخطيها دون أن يدفع ثمن تجاهلها أو تخطيها .

وإنى أستطيع أن أتخيل ، على سبيل المثال ، أن الرئيس « ودرو ولسون » ، عندما ترك الرئاسة فى ختام المدة الثانية لحكمه بعد أن تبددت أحلامه وتحطمت صحته ونبذت مقترحاته وتمزق حزبه ، قد اختلفت نظرته إلى الرئاسة بعد تلك النظرة التى عبر عنها فى محاضرته بجامعة كولومبيا قبل ذلك بأربعة عشر عاماً عندما قال إن «لرئيس الجمهورية الحرية بحكم القانون وبقوة ضميره فى أن يجعل نفسه الرجل العظيم الذى يتمناه وأن يضفى على فترة رئاسته المكانة التى تتيحها له حكمته وقوته ولن يجد

أمامه فى ذلك سوى الحدود التى تفرضها قدرته » .

١ — حدود ما تسمح به الظروف

لقد اكتشف « ولسون » وكل من سبقه أو لحقه من الرؤساء أن هناك حدوداً أخرى ، فهناك أولاً حدود ماتسمح به الظروف . فبالنسبة لحكومة تقوم على أسس من القوانين لا يمكن للرئيس أن يتجاهل الدستور الذى أقسم على التمسك به ولا اللوائح والنظم التى يلتزم بتطبيقها أو الأحكام التى تصدرها المحاكم أو حقوق المواطنين والولايات ؛ يضاف إلى هذا الكيان المتماسك من القوانين والنظم ، القانون الدولى الذى لا يمكن تجاهله بالبساطة التى يتصورها البعض فى عالم يصغر حجمه يوماً بعد يوم نتيجة للترابط الذى يزداد قوة بين أجزائه المتباعدة .

وعلى سبيل المثال لو كانت منظمة الدول الأمريكية قد فشلت فى أكتوبر سنة ١٩٦٢ فى الحصول على نسبة ثلثى الأصوات المطلوبة لفرض الحصار على كوبا لكان ذلك الفشل حافزاً للسوفييت ، وربما لدول أخرى غيرهم ، على تحدى شرعية

تصرف الولايات المتحدة فى تلك الأزمة ، ولأدى ذلك إلى الاضطراب والتذبذب فى صفوف المعسكر الغربى ، ولنشأت مشاكل لا حصر لها حول التأمين البحرى ومسلك البحرية الأمريكية ذاتها ، وهى مشاكل يصعب الخلاص من أحابيلها .

بيد أن حدود ماتسمح به الظروف ليست قاصرة على مجال القانون . فالقرارات المتعلقة بالشئون الخارجية تتوقف فى جميع الأحوال تقريباً على مدى ما تلقاه من تقبل من جانب الدول الأخرى . ولقد كان الرئيس كنيدى موفقاً فى قوله فى حدى المناسبات إن زعماء كل دولة يعتقدون أن فى وسع الولايات المتحدة أن تحمل جميع الدول على تغيير رأيها ومسلكها عدا دولتهم . وإذا انتقلنا إلى القرارات المتعلقة بالشئون الداخلية نجد أن نجاحها يتوقف على موافقة الكونجرس أو رفضه لها. وكثيراً ما ينطبق ذلك على القرارات الخاصة بالشئون الخارجية كما حدث فى موضوع التبادل التجارى مع يوغسلافيا ، ذلك أن الرئيس وفقاً للنظام الأمريكى ، لايملك القوة لإعادة تشكيل حياة البلاد على النحو الذى يتمناه .

ومما يثير العجب فى هذا الشأن أن قرار رئيس الجمهورية

سواء كان متعلقاً بالشئون الداخلية أو الخارجية قد يتوقف أيضاً على مدى تقبل هذا القرار داخل الجهاز التنفيذى ذاته . وبعبارة أخرى قد يتوقف القرار على مقدرة الرئيس على كسب الموافقة على وجهة نظره فى وجه التنافر أو القصور أو عدم الكفاية أو العجز بين الأشخاص الذين اختارهم بنفسه لمعاونته والرسميين المختصين بسياسة الدولة ، هذا علاوة على متاعب البيروقراطية الدائمة . وقليل من يدرك هذه الحقيقة بين الذين يعيشون خارج البيت الأبيض فهم ينظرون إلى هذا الجهاز التنفيذى على أنه كيان آلى حيث تعتبر كل كلمة تصدر عن الرئيس أمراً نافذاً ، وحيث تتجمع خيوط السلطة كلها فى يد الرئيس وحده. ولكن الواقع يختلف تماماً عن هذه الصورة ، ففى داخل الإدارات والوكالات التى يتألف منها هذا الجهاز توجد عوامل التوازن والضبط . ويمكننى أن أذكر أكثر من مناسبة تعين فيها على لرئيس أن يقنع مساعديه قبل أن يتولوا هم بدورهم إقناع الكونجرس أو إقناع السوفييت أو أى طرف آخر .

وكذلك لا يكفى أن يحوز القرار قبول الأطراف المعنية ،

وإنما يجب أن يكون القرار كذلك عملياً يمكن وضعه موضع التنفيذ . فالرئيس ليس بالشخص القادر على كل شيء ، فالسبل المتاحة له والتي يمكنه السيطرة عليها قد تتغير بفعل الأحداث ، فتخرج عن نطاق سيطرته . ونحن اليوم فى عالم يتغير وجهه من يوم لآخر نتيجة للثورات والاغتيالات والانتخابات والكوارث. فإذا اتخذ الرئيس مثلاً قراراً بوقف التجارب النووية فإنه قد يضطر إلى العدول عنه إذا استأنف السوفييت تجاربهم . وإذا قرر الرئيس قصر الاعتماد على رجال البوليس الفدرالى لحماية طالب زنجى فى المسيسبى فقد يضطر إلى العدول عن قراره نتيجة لعنف من جانب الغوغاء ، وإذا قرر خفض العجز فى الميزانية بفرض الضرائب على أرباح الأوراق المالية فقد يرفض الكونجرس الموافقة على قراره .

وفى هذا الصدد كتب « فيليب جيسوب » يقول إن « الرأى العام والصحافة أحياناً يخلطان بين الاستحالة وعدم الكفاية والعجز عن الحسم » .فقد حدث مثلاً فى صيف ١٩٦٢ أن اشتد الضغط على الرئيس للمطالبة بخفض عاجل فى الضرائب قبل الانتخابات ، وعزا البعض تباطؤه إلى عدم

القدرة على اتخاذ قرار . ولكن الأمر كان بخلاف ذلك ، إذ لم يكن هناك أى دليل اقتصادى يعتبر نذيراً كافياً للتغلب على المعارضة الأساسية من جانب الكونجرس ، فضلاً عن أنه لم يكن من المتوقع قيام ذلك الدليل ، وبالتالى فإن المطالبة بخفض الضرائب لم تكن فى هذه الحالة سوى ممارسة لما لا طائل من ورائه وهى تجربة قد تكون ضارة فى حد ذاتها .

والواقع أنه لا يوجد مقياس واضح لما يمكن عمله ، فكثيراً ما يتوقف الأمر على مدى نفوذ الرئيس وهيبته الشخصية فى الوقت الذى يتخذ فيه قراره ، ولقد تجلت هذه الحقيقة خلال المائة يوم الأولى من حكم الرئيس فرانكلين روزفلت . وكذلك قد يتأثر الموقف بتغيير غير متوقع فى الظروف كما حدث عندما أدت كارثة « الثاليد وميد » إلى زيادة فرص نجاح قانون تنظيم تداول الأدوية . والواضح هنا أن سلطة رئيس الجمهورية لا تتناسب مع جسامة مسئوليته وأن ما يرغب فيه الرئيس يكون دائماً محدوداً بالممكن عملياً أو بما تسمح به الظروف .

٢ — حـدد الموارد المتاحة

وهناك فى المحل الثانى حدود ما تسمح به الظروف . فمن سنن الحياة أن كل كسب يتحقق ، له ثمن ، ومن ثم فإن أحسن قرار يتخذ هو من الناحية النظرية القرار الذى يحقق أكبر كسب بالقياس إلى تكاليفه . ولكننا فى واقع الحياة الحكومية والسياسية نجد صعوبة بالغة فى قياس المكاسب ، كما نجد الصعوبة ذاتها فى التنبؤ بالثمن الذى يتعين دفعه لقاء الكسب المطلوب . فقد يولد الكسب مزيداً من المكاسب فى حين أن ثمن الفشل قد يكون غالياً إلى الحد الذى يخرج الأمور من أيدينا .

والواقع أن موارد رئيس الجمهورية محدودة ، ليس من الناحية المالية فحسب ، بل أيضاً من ناحية القوة البشرية ، والوقت ، وحدود المعقول ، وما يلقاه من تعضيد ، بل وفى كل الأدوات والأجهزة الأخرى الموضوعة تحت إمرته . فإذا عين الرئيس وزير العمل عضواً فى المحكمة العليا فقده كعضو نافع فى مجلس وزرائه ، وإذا اعتمد مبلغ بليون دولار فى ميزانيته للتعليم لا يمكنه استخدام هذا المبلغ للأشغال العامة ، وإذا وافق

على تجنيد عدد كبير من العلماء لعملية إطلاق قمر صناعى تعذرت الاستفادة بهؤلاء العلماء فى المجالات الأخرى .

وفى مفاوضات التجارة الخارجية لا يمكن احتجاز سوى عدد محدود من السلع إذا أريد لهذه المفاوضات أن تكون مجدية . وكذلك يتعين الحد من عدد المرات التى يلجأ فيها الرئيس إلى الأعضاء البارزين فى الكونجرس أو زعماء الاتحاد بطلبات خاصة . كما يتعين عليه الإقلال ما أمكن من المناسبات التى تخاطب فيها الشعب عن طريق التليفزيون لأن المبالغة فى توجيه النداءات إلى الشعب قد تهز الثقة فى الرئاسة وبالتالى تفقد قيمتها ولا تؤتى ثمارها المرجوة .

قصارى القول إنه يجب على أى رئيس أن يراعى دائماً ترتيب أولويات المسائل وقياس تكاليف قراراته ، ومن ثم فإن أهم شخصية يحتمل أن تتمثل فى ذهن الرئيس عندما يقدم على اتخاذ قرار هام ، هى مدير الميزانية وليس وزير الخارجية أو وزير الدفاع .

٣ — حدود الوقت المتاح :

وفى المحل الثالث تأتى حدود الوقت المتاح . وتقول

الحكمة المأثورة إن « هناك أواناً لكل شيء تظله السماء . . هناك أوان للصمت وأوان للكلام . . . أوان للحرب . . وأوان للسلام » . وما من شك فى أن عامل الوقت هو روح القرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية . فهناك وقت يتعين فيه العمل ووقت لا بد فيه من الانتظار . . فقد يجد الرئيس أن تريثه فى العمل فى موقف من المواقف قد ساعد على أن تحل المشكلة نفسها بنفسها ، أو أتاح له الفرصة ليكتشف أن حقائق الموقف تختلف عما كان يتخيله فى البداية أو أن حالة البلاد قد تغيرت عما كانت عليه عندما نشأت المشكلة . . كما أن سرعة تصرفه فى موقف ما قد تتيح له الحصول على أكبر فائدة من ظروف ذلك الموقف أو تمكنه من الإستفادة بعنصر المفاجأة والاحتفاظ بالمبادرة وهما عاملان حيويان فى المجالات العسكرية وغيرها من المناورات .

ولقد اشتهر فرانكلين ديلانو روزفلت بمقدرته على التوقيت السياسى . وقد أشادت مسز روزفلت « بالصبر العظيم » الذى تميز به زوجها وقدرته على « الانتظار حتى تحين اللحظة المناسبة تماماً للتصرف » . وكتب « شلايزنجر »

عن روزفلت يقول إنه « رغم ما كان يجد من متعة فى إشعار الناس بقدرته على اتخاذ قرارات خاطفة » فإن هذا النوع من القرارات « كان قليلاً فى حياته » . بل إنه فى الحقيقة كان ميالاً إلى التأجيل والانتظار حتى يتبلور الموقف وحتى يحل الصراع بين القوى المتنافسة وحتى يتوحد موقف الرأى العام من المشكلة .

ولكن من ناحية أخرى قد يكون التأجيل ضعفاً . فأحياناً تكون السرية فى العمل الحكومى ضرورة ولكنها قلما تكون لها صفة الدوام ، ومن ثم قد تنكشف المسائل التى يطول تأجيل حسمها قبل البت فيها فعلاً . . وهناك دائماً رغبة ملحة فى مزيد من الجدل أو مزيد من الحقائق ، ولكن المبالغة فى البحث عن الحقائق والمناقشة قد تؤدى إلى إيجاد الحلول للمشاكل ، ولكن بعد أن تصبح هذه المشاكل غير ذات موضوع . ففى البيت الأبيض سرعان ما يصبح المستقبل ماضياً ويكون التسويف فى حد ذاته قراراً فى الموضوع .

على أن معظم القرارات الجمهورية تكون آثارها بعيدة المدى وغير قابلة للنقض إلى الحد الذى لا يسمح بالتسرع فيها

عندما تـكون الحقائق غير كافية أو غير ثابتة ، وكذلك عندما تـكون الحلول غير واضحة أو إذا تعذر تحديد آثارها فى المدى الطويل بالدقة التى يمكن بها تقدير رد الفعل والنتائج المباشرة . ولقد قال الرئيس كنيدى فى حديث له عن الأزمة الـكوبية « لو كان قد تعين علينا أن نتصرف خلال الأربع والعشرين ساعة الأولى فإنى لا أعتقد أننا كنا سنتصرف بذات الحـكمة التى تصرفنا بها فى نهاية الأمر » .

ويقول بعض المراقبين إن الواجب كان يقضى بإخطار الرئيس كنيدى بأمر اكتشاف تلك الصواريخ الخطيرة فى نفس الليلة التى قام فيها أول دليل على وجودها فى الأراضى الـكوبية . ولـكن لم يكن من الممكن فى تلك الليلة اتخاذ أى إجراء للردع أو التحقيق ، وليس ثمة سبب يدعو إلى الاعتقاد بأن سبل التصرف المتاحة للرئيس كانت ستتغير بين الليل والصباح حين تم العرض الفعلى للموضوع على الرئيس كنيدى . ولو كان الرئيس قد أخطر بالأمر خلال الليل فإن مجرد مغادرة المدعوين للعشاء لعقد اجتماع طارئ فى البيت الأبيض كان فى حد ذاته كافياً لنشر الانزعاج والقلق . ومامن شك فى أن النوم العميق

لذى تمتع به رئيس الجمهورية فى تلك الليلة ، وهو أمر نادر الحدوث ، كان خير إعداد للرئيس للأيام العصيبة التالية .

ومع تقدم المشاورات المستفيضة المضنية التى شهدها ذلك الأسبوع من شهر أكتوبر أصبح عامل الزمن أكثر إلحاحاً . فقد كنا جميعاً نعلم أنه بمجرد أن يتم إنشاء القواعد الصاروخية الجارى إقامتها فى كوبا ، وبمجرد أن تصبح تلك القواعد صالحة للعمل وقادرة على الاستجابة لأى تهديد أو أمر بإطلاق قذائفها الذرية فإن الحلول المتاحة للرئيس ستتغير بشكل خطير . كما كنا جميعاً نعلم أنه إذا اكتشف السوفييت أننا قد علمنا بالأمر وبدأنا نخطط له فإن فرصتنا فى المفاجأة والمبادرة ستنكمش إلى حد كبير . وعلى هذا النحو لم يكن فى وسع الرئيس أن ينتظر حتى يتوصل مستشاروه إلى اتفاق كامل فى الرأى فيما بينهم ، أو أن ينتظر حتى يعقد الكونجرس جلسة خاصة لمناقشة الموضوع . وهكذا كان على الرئيس أن يتخذ قراره منفرداً . ولقد اتخذه فعلاً فى الوقت المناسب .

والواقع أن الحياة فى البيت الأبيض فى أى عهد من العهود تتألف من تواريخ محددة ، والأمثلة على هذا كثيرة . فلابد

مثلاً من إعداد مشروع بإجراء جديد قبل أن ينتهى أجل القانون القديم ، أو أن يصدر قرار تنفيذى أثناء عطلة الكونجرس أو حل نزاع معين قبل أن يحين موعد المؤتمر الصحفى التالى للرئيس . ويتعمد الرئيس أحياناً تحديد موعد لإنهاء مشكلة من المشاكل كوسيلة لحسم الجدل الذى طال مداه حول تلك المشكلة . وإذا حدث مثلاً أن أعلن موعد حديث تليفزيونى للرئيس فى موضوع من الموضوعات ، فإن على الأقسام المختصة بذلك الموضوع ، مهما بلغ من تأخرها فى معالجتها للأمور ، أن تنتهى من بلورة آرائها وعرضها كاملة على الرئيس قبل موعد الحديث بوقت كاف .

٤ — حدود الالتزامات السابقة

توجد الحدود التى تفرضها الالتزامات السابقة ، وتشمل هذه الالتزامات المبادئ الأساسية للبلاد أو الحزب والارتباطات الناشئة عن السوابق التى خلفها رئيس سابق ، وكذلك الارتباطات المترتبة على قرارات اتخذها أحد المسئولين العاملين مع الرئيس ، وأخيراً البيانات التى سبق أن أدلى بها الرئيس ذاته .

ولعل أضعف هذه الالتزامات جميعاً الوعود التى صدرت أثناء الحملات الانتخابية ، إذ جرت العادة أن يصوغ الحزبان وعودهما على النحو الذى يكسبها المرونة الكافية ، إن لم يسمح بالتهرب منها كلية .

ومن ناحية أخرى يجد الرئيس نفسه مضطراً للمحافظة على التزامات ارتبط بها الرئيس السابق ، وأحياناً يكون ذلك الرئيس من الحزب الآخر . مثال ذلك التعهد بحماية الأمن العسكرى لإحدى الدول الصغيرة . ومثل هذا التعهد لا يمكن الرجوع فيه بسهولة مهما بلغ من تغير الظروف . و بالمثل قد تخلق تصرفات الرئيس السابق سابقةً تتوقع الأمة الاستمرار فيها كما حدث من استخدام القوات الفيدرالية فى فرض تنفيذ حكم المحكمة الصادر بعدم التفرقة العنصرية فى المدارس أو إذاعة بيانات مفصلة عن الأمراض التى يصاب بها رئيس الجمهورية . ولسوف يجد خليفة الرئيس كنيدى ، بغض النظر عن لونه الحزبى ، صعوبة فى الرجوع عن البرنامج الحالى لغزو الفضاء أو عن سياسته فى أمريكا اللاتينية . وأيا كانت مزايا هذه القرارات المتباينة فإن من الواضح أن أى رئيس لا يمكن أن

يجد أمامه طريقاً خالياً عندما يبدأ حكمه .

وحتى بعد أن يتولى الرئيس منصبه ، لن يكون من السهل عليه الرجوع فى عهد قطعه أحد مرؤوسيه ، مثال ذلك العهد الذى قد يعطيه أحد السفراء بشأن المعونة الأجنبية أو الاعتراف بحكومة جديدة إذا أراد الرئيس أن يحافظ على احترام ذلك السفير فى البلد الذى يعمل فيه .

على أن أوضح الحدود بالنسبة للالتزامات السابقة هى الإرتباطات التى تخلقها قرارات الرئيس نفسه . ولا يستدعى الأمر أن يصبح الرئيس عبداً لمبدأ المحافظة على الارتباطات ، ولكن يتعين عليه أن يتفادى الاضطراب فى تصرفاته أو أن يبدو فى مظهر المخادع . ومن ثم فإن عليه فى معظم الحالات أن يتخذ من سياسته هو السوابق التى يرتبط بها وأن يعتبر بياناته ملزمة سواء كانت هذه البيانات قد وردت فى ردود غير رسمية فى مؤتمراته الصحفية أو تضمنتها وثيقة رسمية صادرة منه باسم الدولة . فإذا أصدر الرئيس وعداً قاطعاً بتقديم ميزانية متوازنة أو بخفض معدل تدفق الذهب إلى الخارج أو بالحد من المخصصات المدنية فإن البلاد والكونجرس والجهاز التنفيذى ستفترض

أن الرئيس كان جاداً فى وعوده ، وأن من الواجب عدم الاستخفاف بها . وسوف تظل مثل هذه الوعود قائمة تحد من السبل التى يختار الرئيس بينها بالنسبة لكثير من المشاكل فيما بعد .

وأعود إلى الإشارة مرة أخرى إلى رد فعل الولايات المتحدة بالنسبة لوجود الصواريخ السوفييتية فى كوبا ، لأقول إن القرار الذى اتخذ فى ذلك الموقف لم يولد خلال الأيام السبعة التى سبقت إعلانه فقط ، فقد كان أول مافعله الرئيس كنيدى صباح اليوم الأول من تلك الأيام السبعة أن طلب موافاته بنسخ من كافة البيانات التى سبق أن أدلى بها حول كوبا ، وحول وجود الأسلحة الهجومية (خلاف الأسلحة الدفاعية) وحول تهديد المصالح الحيوية للولايات المتحدة ، وكذلك حول التدخل الأمريكى المسلح فى تلك الجزيرة . والواقع أن مضمون تلك البيانات كان يحول دون اتخاذ الولايات المتحدة موقفاً سلبياً من أزمة أكتوبر ١٩٦٢ ، وكذلك كان يحول فى الوقت ذاته دون غزو القوات الأمريكية للجزيرة رداً على وجود الصواريخ .

وفى هذه الأزمة أيضاً كان ارتباط البلاد بتقاليدها ومبادئها موضع اختبار فقد نبذت فكرة ضرب المنشآت العسكرية فى

كوبا دون إنذار سابق ، لأن مثل هذا العمل يعتبر تكراراً لمأساة بيرل هاربور ولكن فى هذه المرة من جانبها العكسى ، وكذلك لم يكن فى وسع أحد أن ينصح بتقديم إنذار إلى جانب الحصار الذى كان فى حد ذاته يعتبر نوعاً من الإنذار ، لأن تقديم إنذار مباشر بضرب المنشآت كان كفيلاً بأن يعرض البلاد لمناقشات وتأخير لانهاية لهما ، بينما العمل مستمر فى إنشاء قواعد الصواريخ ، أو يعرضها إلى إدانة قاسية من الرأى العام العالمى يسجلها التاريخ .

وبالمثل كان الرد الدبلوماسى والعسكرى فى كل أزمة من أزمات برلين الغربية فى صيف ١٩٦١ متمشياً مع السياسة العامة للحلفاء فى المنطقة . وكانت المشاكل الضرائبية الناشئة عن هذه الأزمات مثلاً للصراع بين التزامين سابقين . وكان خفض الضريبة فى ذلك الوقت ، رغم مايؤدى إليه من دعم للاقتصاد القومى فى وقت حرج ، إجراء لم يمكن الإلتجاء إليه فى برنامج الطوارىء بسبب زيادة الأعباء والجهود ، وفى الوقت ذاته لم يكن من الممكن الإقدام على زيادة الضرائب للمعاونة فى مواجهة التزايد فى تكاليف الدفاع ، لأن هذا الإجراء يتمشى مع الذى قطعه

الرئيس على نفسه بالعمل على إنعاش اقتصاديات البلاد . وكما يقول الدكتور « جيسوب » « لابد للقطار الخاص أن يجرى على نفس الخط الذى تسير عليه الحركة العادية المنتظمة » .

وينبغى لى أن أوضح هنا أن عدم التناقض فى القرارات أمر يتوقف على الصورة المرتسمة للرئيس فى أذهان الناس . وحتى فى هذا المجتمع الذى يتطور بسرعة ، وفى ظل إدارة تقدمية يكون الابتداع والتجديد أصعب من الاستمرار فى الطريق المتعارف عليه . فلابد من إعادة ترتيب أجزاء الأجهزة العاملة ، ولابد من إقناع الرأى العام أو الكونجرس أو الحلفاء ، ولابد من تحمل تكاليف جديدة ، وقد تذهب التكاليف التى سبق تكبدها هباء . فما أن يتخذ قرار بإنشاء نظام جديد باهظ التكاليف للتسلح أو المعاونة فى الدفاع عن إحدى الدول أو بإرسال رجل إلى القمر حتى تقوم ، بين العقبات التى تقف فى طريق العدول عن مثل هذا القرار ، احتمالات ضياع المبالغ التى استثمرت فعلاً فى هذا الاتجاه .

٥ — حدود المعلومات المتاحة

هناك حدود المعلومات المتاحة ، وينطوى ذلك على حاجة الرئيس إلى التأكد من حصوله على كل ما يمكن الحصول عليه من المعلومات المتعلقة بالموضوع . ولقد ثبت فى كافة الأحوال أن قصر الاعتماد على المعلومات التى تأتى بالطرق الرسمية أمر بعيد عن الحكمة ، فهناك دائماً من المرؤوسين من لا يقدم إلى الرئيس من المعلومات سوى القدر الذى يرغب المرؤوس ذاته فى إطلاع الرئيس عليه ، وأسوأ من ذلك هناك من لا يقدم إلا ما يعتقد أن الرئيس يود سماعه .

وقد عرف عن « فرانكلين د . روزفلت » أنه كان يبذل جهداً منظماً لتعزيز المصادر الرسمية للمعلومات ، ولم يقصر بحثه عن الحقائق على جو واشنطن المحدود نوعاً والذى كثيراً ما يجعلها أقرب إلى الأقاليم . وبالمثل فإن الرئيس كنيدى رغم حرصه على الاعتماد أولاً على رجاله المسئولين المختصين بموضوع القرار النهائى الذى يزمع اتخاذه ، نجده يعمل على استقاء معلومات مستقلة من العديد من المصادر غير الرسمية كالصحف والمجلات والكتب والإذاعة والتليفزيون والزوار والأصدقاء والسياسيين

وخبراء الاستفتاء والناطقين باسم المنظمات والهيئات الخاصة وماينتقيه من بريد البيت الأبيض .

ولكننا لو أضفنا أى مصدر من هذه المصادر أو جميعها إلى ما لابد أن يتلقاه الرئيس من فيض المذكرات الرسمية والتقارير والبرقيات وتقارير المخابرات والتحاليل وغير ذلك من الوثائق الحكومية ، لوجدنا شاغل البيت الأبيض عرضة للغرق فى طوفان من الأوراق . ولقد شكا جميع الرؤساء ، وخاصة فى هذا العصر الحديث ، من أكداس الأوراق التى يضطرون إلى مطالعتها ، وقليل من الرؤساء من استطاع مواجهتها .

ومن الطبيعى والحالة كذلك أن يكون هناك ميل إلى اختصار كل مايبعث على الضيق ، ولكن الحرص على اتخاذ قرارات حكيمة فى المشاكل التى تصادف الرئيس يتطلب تفهماً لموقف الأطراف المقابلة . وهناك أيضاً الميل إلى « غربلة » المعلومات بغية الاقتصار فى نهاية الأمر على الحقائق المتصلة بالموضوع بحيث تسجل هذه الحقائق فى مذكرة من صفحة واحدة توضع أمام الرئيس — ولكن الواقع أنه مالم يغص الرئيس فى

أعماق المشكلة فإنه لن يعرف الأسئلة التى يتعين عليه توجيهها حتى يصل فى النهاية إلى الحلول الناجعة المشكلة . وهكذا بينما يتعين على الرئيس تجنب الغرق فى التفاصيل لا يمكنه قصر معلوماته على القشور التى تعوق رؤيته لأبعاد المشاكل وتحجب عنه الوحى اللازم لحلها .

ومن الأقوال الشائعة أن الرؤساء يحتاجون إلى مزيد من وقت الفراغ ليخصصوا هذا الوقت للتفكير ، ولكن المفروض أننا ننتخب للرئاسة رجلاً يفكر دائماً ، يفكر وهو يقرأ أو يصغى أو يناقش ، ومن ثم فإن أهم ماينبغى أن نعنى به هو أن تتاح للرئيس كافة الحقائق التى يحتاجها لكى نضمن أن يكون تفكيره مثمراً ومفيداً . والواقع أن العزلة التى تحيط بالرئاسة إنما تعنى الطابع الفردى لمسئوليته ولكنها لا تؤدى إلى تحصينه ضد كافة الضغوط التى تقع عليه ، ولا العمل الكتابى والمناقشات التى تعتبر كلها ضرورية لوضوح رؤياه .

ولكى يتخذ الرئيس قرارات مبنية على المعلومات السليمة الكافية يتعين أن تتيسر له معلومات مفيدة بالغة التنوع بحيث

تشمل التاريخ والاقتصاد والسياسة والشخصيات ، ليس فيما يتعلق بالخمسين ولاية التى تتألف منها الولايات المتحدة فحسب ، بل وفيما يتعلق بأكثر من مائة دولة تتعامل معها أمريكا .

يجب أن يعرف الرئيس كل ما يتعلق بنسبة المساحة المنزرعة قطناً إلى أسعار القطن ، ونسبة تكدس الإنتاج إلى العمالة ، ونسبة استثمارات الشركات إلى دخلها ، ونسبة أسعار الصلب إلى الحالة الاقتصادية العامة ، وأن يعرف آثار الإشعاع الناتج عن التفجيرات الذرية على الجنس البشرى مقارنة بآثار الإشعاع الطبيعى . بل إن عليه أن يواجه بعضاً من المشكلات دون أن يجد هدياً من تجارب سابقة لأنها مشكلات جديدة فى نوعها . خلاصة القول أن روح القرار هى الاختيار بين أكثر من طريق ، والاختيار فى حد ذاته يتطلب معرفة .

ومن الطبيعى أن أى رئيس لا يمكن أن يعنى بكل ما يتلقاه من المعلومات ، ولا هو بمستطيع أن يتذكرها كلها . والمعلومات التى يعنى بها الرئيس ويحتفظ بها فعلاً قد تكون مفاتيح القرارات التى يتخذها . وعنايته بهذه المعلومات واحتفاظه بها قد تتوقف هى الأخرى على مدى ثقته فى مصادرها ، وتتوقف

كذلك على الطريقة التى تقدم بها إليه . ومن المحقق أن يختلف تقدير الرئيس واحترامه للمسئولين ، كما تختلف نظرته إلى الصحف والمجلات ، وكذلك يتفاوت مدى قدرته على التفاهم مع العاملين معه ، وبالمثل يتفاوت تقديره لقيمة التقارير التى تقدم إليه فيجد فى بعض التقارير من المعلومات مايمكن الاستفادة به بينما يجد أن بعضها لاقيمة له على الإطلاق .

والمشكلة الأولى فى المعلومات التى يحتاجها الرئيس لا تكون فى العادة وفرة المعلومات الجديرة بالثقة ، ولكن المشكلة فى الحقيقة هى عدم كفايتها ، وخاصة فيما يتعلق بالشئون الخارجية . فأجهزة المخابرات الحديثة تستطيع جمع كميات كبيرة من الحقائق التى يصعب الحصول على مثلها ، ولكن هذه الأجهزة لاتستطيع التنبؤ بالمستقبل ، فى حين يكون تقدير احتمال المستقبل فى كثير من الأحوال ضرورة لاغنى عنها .

وعلى سبيل المثال كان على الرئيس خلال العامين الأخيرين أن يصل إلى تقدير سليم لأثر استئناف أمريكا للتجارب النووية فى زيادة أو تقليل احتمالات التوصل إلى معاهدة لحظر التجارب النووية ، وما إذا كان تجديد المساعدات العسكرية

بالكونغو من شأنه ضمان إقرار السلام فى ذلك البلد أم أنه سيؤدى إلى الإلقاء به فى أتون الحرب الباردة ، وكذلك ما إذا كان الحصار المفروض على جزيرة كوبا قد يؤدى إلى حرب من جانب الغواصات السوفيتية أو إلى فرض الروس لحصار جديد على برلين أم أنه سيؤدى إلى تراجع السفن السوفيتية .

وبالمثل نجد أن القرارات المتعلقة بالشئون الداخلية محفوفة بالعوامل التى تدعو إلى عدم الاطمئنان إلى نتائجها . فمثلاً لا يمكن للرئيس أن يطمئن إلى نتائج ندائه لإقرار برنامجه الخاص بالتأمين الصحى وهل يؤدى مثل هذا النداء إلى إضعاف المعارضة أم يزيد من حدتها . ولا يمكنه كذلك أن يطمئن إلى نتيجة النقد الذى يوجهه إلى إحدى النقابات أو إحدى الصناعات التى يرى فى مسلكها تهديداً للسلام أو ثبات الأسعار ، وهل يؤدى نقده إلى إقناع هذه النقابة أو الصناعة بإعادة النظر فى الموقف أم أن مثل هذا النقد يثير غضبها فترد بعنف على نقده . ولا يستطيع الرئيس أيضاً أن يطمئن إلى أن القرار الذى يصدره بتحريم التفرقة فى الإسكان الاتحادى سوف يحقق أهدافه أم أن هذا القرار سيدفع بالتمويل إلى التحول

إلى موارد أخرى أو يؤدى إلى إضعاف سوق عمليات بناء المساكن ، أو يثق من أن حكومة الولاية والسلطات المحلية فى أكسفورد بالمسيسبى تستطيع إقرار النظام دون معاونة القوات الفدرالية أم أن تلك السلطات لاتنوى إقرار النظام أصلاً .

هذه هى أنواع الحقائق التى يرغب الرئيس فى الإحاطة بها ولكنه لا يستطيع ذلك فيما يتعلق بالشئون الداخلية حيث يؤدى الخطأ الواحد فى التقدير إلى تعريض برنامجه بأكمله للخطر . ولكن الثغرات التى توجد فى معلوماته عن مسرح السياسة العالمية أكثر وضوحاً . وغنى عن البيان أن الخطأ فى التقدير على مسرح السياسة العالمية قد يعرض البلاد للخطر بل قد يعرض الحياة على الأرض بأسرها فى بعض الحالات .

ومع ذلك لابد للرئيس أن يتخذ قرارته . فمهما بلغت الثغرات فى المعلومات التى يتلقاها، ومهما كانت القيود التى تفرضها تعهداته السابقة ، ومهما كانت مشاغله،ومهما ضاق وقته ، ومهما قلت موارده من المعرفة ، وأياً كانت الحدود التى تفرضها

الظروف على اختياره للطريق الذى يسلكه ، فإن عليه كل يوم أن يتخذ قرارات ترسم الطريق التى تسلكها بلاده ، وهى قرارات قد يتوقف عليها نجاح البلاد بل قد يتوقف عليها بقاؤها .

ولقد روى عن الرئيس « فرانكلين ديلانو روزفلت » أنه قال يوماً لأحد أصدقائه « عندما أضع رأسى على الوسادة ليلاً لأنام أفكر فى كل ما عرض على من الأمور خلال اليوم ، والقرارات التى اتخذتها ، وأقول لنفسى فى النهاية لقد فعلت كل ما بوسعى وعندئذ أستغرق فى النوم » . ولولا هذه الحكمة ما استطاع سوى القلة من الرؤساء أن يعيشوا مدة حكمهم .

ولعل فى الرئيس « هاردنج » خير مثال للرؤساء الذين لم يتوخوا هذه الحكمة فلم يصمدوا لأعباء المنصب ، وقد روى عنه أنه قال : « إننى أصغى لأحد الجانبين فأجده على صواب ثم أصغى إلى الجانب الآخر فأجده لا يقل صواباً فأجد نفسى حيث بدأت . . ياإلهى ما أسوأها من وظيفة » .

حقاً ورأى وظيفة . . فكما سنبين فى الفصول التالية من هذا الكتاب قد ينشد الرئيس المشورة من الكونجرس أو من مجلس وزرائه أو من مستشاريه الشخصيين بل إنه قد ينشد آراء الصحافة أو الأحزاب أو الرأى العام ، ولكن مهما تعددت مصادر المشورة فإنه عندما تحين اللحظة الحاسمة . . لحظة مواجهة الحقيقة ، لا يكون هناك مجال لتعدد الآراء ، ولا يبقى سوى شخص واحد يتخذ القرار بمفرده ، ويتحمل مسئوليته ، ذلك الشخص هو رئيس جمهورية الولايات المتحدة .

الفصل الرابع

الشئون السياسية فى رئاسة الجمهورية

ننتقل الآن إلى العوامل أو مصادر المؤثرات التى تلعب دورها فى تشكيل قرارات رئيس الجمهورية ذاتها . وهذه العوامل والمؤثرات تم تصنيفها داخل ثلاثة إطارات تعرف فى حدودها وهى : الشئون السياسية للرئاسة ، ومستشار الرئاسة ، ونطاق الرؤية لرئيس الجمهورية . (وهذا التصنيف مجازى يفتقر إلى الدقة . وأى مراقب آخر من الذين يدرسون هذه المسائل قد يمكنه بنفس المنطق أن يقسم هذه العوامل والمؤثرات إلى ثلاثة وعشرين بل إلى ثلاثة وأربعين قسماً فرعياً) .

وقد يدهش بعض المدققين والواقعيين لوضع الشئون السياسية على رأس القائمة ، ولكننا فى الواقع نناقش هنا المكتب السياسى الأول للبلاد ، وبالمثل الشخصية الأولى فى

الدولة ، وهى شخصية اختارها حزبها ثم اختارها الشعب على شموله . وقد يؤكد بعض الرؤساء أنهم « فوق السياسة » ومع ذلك فإن السياسة بكل ما فى الكلمة من حقيقة وما تمثله من شمول ، تلون كل قرار يصدره الرئيس حتى القرارات التى تبدو للناس غير سياسية . . وقد درجت التقاليد على اعتبار بعض المشاكل بعيدة عن السياسة ومع ذلك فإن صدورها ، والشكل الذى تصدر به ، يتأثران بمدى التأييد المنتظر من الرأى العام والكونجرس .

ولا يعتبر تأثر قرارات البيت الأبيض بالعوامل السياسية بالأمر المشين على الطلاق . بل إن تأثير هذه العوامل يعتبر أمراً مشرفاً لاغنى عنه فى بلد يقوم الحكم فيه على موافقة المحكوم . فما دام الواجب يقضى بوجود حدود المسئولية والدقة فيما يصدر من قرارات فإن القول بإبعاد مشكلة برلين والصين الشعبية عن نطاق السياسة الحزبية إنما يعنى إخراج هذا النوع من المشاكل عن حدود مساءلة الشعب للحاكم ومحاسبته . ولو اتهمنا الرئيس بأنه قد تأثر بسياسته الحزبية عند ما يطالب بخفض فى الضرائب أو باتخاذ إجراء حازم

فى موضوع الحقوق المدنية فإننا بهذا الانهام إنما نعنى ببساطة أن الرئيس قد أدى العمل الذى انتخب لأدائه .

والواقع أن العوامل السياسية تخترق حواجز البيت الأبيض وتعم شئونه دون أن يحس أحد بأنها تسيطر عليه . فالشئون السياسية ليست بالدور الذى يخصص له الرئيس ساعات معينة من يومه ، ويندر أن تكون موضوعاً قائماً بذاته فى أحد الاجتماعات الرسمية التى يعقدها الرئيس . ومع ذلك فالسياسة موجودة أبداً كعامل مؤثر يعيد التوازن لمن يجنح بعيداً عن الواقعية ويوقف من يجافى المنطق عند حده وإن كانت فى بعض الأحيان تقف حائلاً دون أمر مرغوب فيه ولكنها على الدوام تكون اختباراً لما هو جدير بالقبول .

الرأى العام

بيد أن الحكومة الديموقراطية لا تمثل صراعاً على كتساب الشعبية فى البلاد ، والرئيس أياً كان غير ملزم بإشباع ما يمليه الرأى العام . وقد تكون مبادئنا المثالية فى محيط السياسة مليئة بفروض الفضيلة الإنسانية والحكمة

ولكن تاريخنا السياسى ملىء كذلك بأمثلة من الضعف الإنسانى والخطأ .

وكثيراً ما يتسم الرأى العام بعدم الاتزان والثبات فى اتجاهاته ، وكثيراً ما يكون متعسفاً غير معقول ، بل كثيراً ما « ينزع إلى الخطأ » على حد تعبير الكاتب المعروف « والتر ليبمان » . فالرأى العام قلما يضع فى اعتباره حاجات الأجيال التالية أو تاريخ الأجيال السابقة . وتفكير الرأى العام يتأثر بالأساطير البطولية ، والنقد الساخر ، والمعلومات المضللة ، والكلمة المطبوعة فى الصحافة ، بغض النظر عن صدقها أو خطئها فضلاً عما يتسم به الرأى العام دائماً بمقاومة غريزية للتجديد . ومن صفات الرأى العام أيضاً أنه يتشكل ببطء فضلاً عما يحيط بانفعالاته من التشويش وسرعة انتشار التأثير العاطفى فيه مع ما يترتب على كل ذلك من صعوبة دائمة فى تمييز اتجاهاته ، وذلك لأن الرأى العام نادراً ما يعبر عن نفسه بصوت واحد واضح مدو .

وبالتالى فإن على رئيس الجمهورية أن يضع فى حسبانه أن الرأى العام ومصلحة الشعب لا يتفقان دائماً . وعلى سبيل

المثال نجد أن قيمة أى برنامج للمساعدات الأجنبية بالنسبة للولايات المتحدة لا تتحدد بمدى تقبل الرأى العام للبرنامج . وثمة مثال آخر نضربه فى هذا الشأن ،وهو أن مشروع قانون التوسع فى التجارة الخارجية لم يكن فى الإمكان إرجاؤه فى انتظار تحبيذ الرأى العام له ومطالبته به . ومن الملاحظ أيضاً أن الحماس للتصويت فى صالح برامج غزو الفضاء يكون على أشده فى عقب إطلاق أحد رجال الفضاء السوفييت والأمريكان ، أما فى الفترات الواقعة بين عمليات إطلاق رجال الفضاء فإننا نواجه شكوكاً وشكاوى جديدة . ولا شك أن المشرفين على الانتخابات يلاحظون أن معظم الناخبين فى أى ولاية يطالبون الحكومة الاتحادية بمزيد من الإنفاق فى ولايتهم ، وفى الوقت ذاته يطالبون بخفض الإنفاق فى الولايات الأخرى مع مطالبة دائمة بموازنة ميزانية الحكومة الاتحادية .

وبطبيعة الحال لا يمكن لأى رئيس أن يستجيب ببساطة لمثل هذه الضغوط . وتقع على الرئيس مسئولية قيادة الرأى العام واحترامه فى ذات الوقت ، وعليه أيضاً مسئولية

تشكيل الرأى العام وتوعيته ، وأخيراً فإن على الرئيس أن يعمل على اجتذاب الرأى العام وكسبه إلى جانبه : فى وسع الرئيس أن يجعل من الرأى العام سيفاً فى يده أو بوصلة يهتدى بها . مثال ذلك أن هياج الرأى العام سنة ١٩٦٢ بالنسبة لمشكلة الصلب كان أكثر فاعلية فى خلق الجو المناسب لإلغاء أسعار الصلب من أى أداة دستورية فى يد الرئيس. وبالمثل كانت البيانات التى أذاعها الرئيس كنيدى بالتليفزيون وشرح فيها قراراته المتعلقة بمشاكل برلين والتجارب النووية والحصار الذى فرض على كوبا فى كل مناسبة من هذه المناسبات بمثابة استفتاء شعبى بعد ما كان يعلقه البعض من آمال فى حدوث انقسام فى الرأى العام الأمريكى حول هذه المشاكل .

بيد أن إثارة الرأى العام عملية دقيقة وحساسة ، فعندما دعا الرئيس كنيدى عام ١٩٦١ إلى بناء المخابئ الذرية خلال مناقشته لمشكلة برلين ، وضع بذلك حداً للنفور السائد من الدفاع المدنى ، ولكنه فى الوقت ذاته أطلق العنان لرد فعل عاطفى عنيف قارب حد الهستيريا (قبل أن ينحسر الانفعال ويتراجع إلى مستواه السابق من النفور) . وكذلك تعين على الرئيس

أن يضفى على تحــذيراته من وجود الصواريخ السوفييتية فى كوبا الظل الكافى من التشاؤم حتى يحصل على التعضيد اللازم له فى كافة أنحاء العالم دون أن يثير الذعر والفزع داخل الولايات المتحدة ذاتها .

وفى عام ١٩٦١ قاوم الرئيس توصية بإعلان حالة الطوارىء الكاملة بسبب التهديد الموجه إلى برلين ، وكان ذلك إدراكاً منه لضرورة الحرص والحذر إلى الإلتجاء إلى مثل هذا الإجراء المتطرف وما يترتب عليه من انفعال من جانب الرأى العام . ولأسباب مماثلة نجد الرئيس بوجه عام يقاوم مطالبة رجال حزبه، بوحى من خيبة أملهم فى بعض المناسبات ، بإثارة الرأى العام ضد الكونجرس المفروض على الأقل إسمياً أنه خاضع لحزب الرئيس ذاته فضلاً عن أن الكونجرس قد قام بإخلاص بالتصديق على أربعة أخماس برنامج الرئيس .

خلاصة القول أن التجاء الرئيس إلى الرأى العام للحصول على تعضيده يجب أن يكون فى الوقت المناسب ودون إسراف فى عدد المناسبات التى يحدث فيها ذلك حتى يكون لهذا الإجراء الفاعلية المنشودة . وقد يحدث فى بعض المناسبات أن

يستدعى الأمر إثارة المعارضة فى جانب من الرأى العام ، ذلك لأن كون الرئيس يحكم الشعب بأسره لا يعنى إرضاء جميع أفراده . ولكن يتعين هنا أيضاً عدم الإسراف فى إثارة المعارضة إذا رغب الرئيس فى الاحتفاظ بمنصبه ، كما أنه لا ينبغى الالتجاء إلى هذا التكتيك فى القضايا التى تكون غير ذات موضوع أو يكون الأمل فيها مفقوداً . ولعل الرئيس كنيدى قد حقق التوازن الصحيح فى هذا الشأن . فهو متهم من ناحية أنه قد وسع من سلطات مكتبه وذلك بإحالته من الموضوعات أكثر مما ينبغى إلى الكونجرس فضلاً عن توليه بنفسه من المشاكل أكثر مما ينبغى ، وهو من ناحية أخرى متهم بالمبالغة فى دعم شعبيته فضلاً عن إدراكه حدود الغفلة التى يغط فيها الجانب الأكبر من جمهور الناخبين .

وهناك فارق مميز له أهميته فى موقف الرأى العام . ففى الشئون الداخلية يكون قرار رئيس الجمهورية عادة بمثابة بداية الجدل فى صفوف الرأى العام . أما فى الشئون الخارجية فكثيراً ما تكون المشاكل على درجة من التعقيد والغموض فضلاً عن ضيق الوقت المتاح لحسمها مما جعل الشعب الأمريكى

من البداية (وهو أمر تكرر كثيراً خلال القرن الحالى) يفوض الرئيس سلطات أوسع فى هذا المجال الحيوى ، والشعب عادة على استعداد لتأييد أى قرار معقول يصدره الرئيس .

ولكن من ناحية أخرى ، لا ينبغى أن يؤخذ الرأى العام كما هو كشىء مسلم به . ولقد حاول بعض الرؤساء تغيير الرأى العام فى حين نجد رؤساء غيرهم ينطلقون فى محاولة التمشى معه واللحاق به ، ولكننا لا نجد رئيساً حاول تحديه مرة بعد أخرى . ولقد بالغ « لنكولن » بعض الشىء فى تقدير الحقيقة حين قال فى حديثه عن الرأى العام « إن أى شىء يؤيده الجمهور بعاطفته لا بد أن ينجح ، أما ما يعارضه الرأى العام فإن فشله أمر محتوم » ، وقال « فرانكلين ديلانو روزفلت » : « لا أستطيع أن أنطلق بأسرع مما يسمح لى به الشعب » . أما الرئيس كنيدى فشديد التأثر بحكمة « جفرسون » التى تقول « إن التجديدات العظيمة لا يمكن أن تفرض بأغلبيات ضئيلة » .

وعلى سبيل المثال نجد أن الرئيس كنيدى قد ضغط بشدة على مجلس الشيوخ المنقسم على نفسه وعلى الرأى العام القانع

بما تعوده للتخلى عن المفاهيم الاقتصادية المترسبة من قرن من الزمان وقبول خفض كبير فى الضرائب مع وجود عجز كبير فى ميزانية الدولة فى وقت يسود فيه الرخاء ، ولكنه نتيجة لعدم استعداده للتصدى المستمر للكونجرس وللبلاد معاً ، الأمر الذى جعل برنامجه ميئوساً منه ، التجأ إلى مد أجل تنفيذ خفض الضرائب حتى يتفادى وجود عجز فى ميزانية الدولة فى وقت السلم يزيد عن العجز الذى كان موجوداً أيام سلفه .

ولا يرجع احترام رئيس الجمهورية للرأى العام إلى خوفه من اللوم أو لمجرد رغبته فى إعادة انتخابه لأن نفس المبدأ يتبع فى مدتى رئاسته ، وإنما يدفعه ضميره وحسن إدراكه ومبادؤه وحكمه السياسى إلى العمل قدر الاستطاعة على الحصول على تأييد الناخبين ، سواء الذين انتخبوه للرئاسة أو الذين يمكنهم إنزال الهزيمة بحزبه ، وموافقة الشعب المحكوم الذى سوف يتأثر بالقرار الذى يتخذه والذى قد يتوقف على رضاه نجاح ذلك القرار .

ومن ثم يتعين على كل رئيس أن يكون قاضياً واعياً يستطيع الحكم على الرأى العام ، ويجب أن يكون قادراً على

تمييز النزوات الطارئة التى تبدو أحياناً من الرأى العام وأن يحسن تقدير احتماله وأن يتجاوب مع قلقه وعدم صبره وأن يحترم قوته . وعلى الرئيس أن يعرف خير أسلوب لمخاطبة الرأى العام والأوقات المناسبة للالتجاء إليه وأن يعرف متى يحسن به اجتناب مخاطبة الرأى العام .

ولا يسع أى رئيس بلغ مكان الذروة من محبة الرأى العام إلا أن يعتقد (وله الحق فى ذلك) أنه يملك حساسية غير عادية للرأى العام . ومثل هذا الرئيس لا يعتمد على الآراء التى ترد فى بريده أو فى العرائض والالتماسات التى ترد إليه من الجمهور أو على المخبرين الذين يقفون بباب البيت الأبيض ، لأن مثل هذه الآراء كثيراً ما تعبر عن رأى فئة صغيرة منظمة . وهو أيضاً لا يعتمد على استفتاءات الآراء لأن هذه الاستفتاءات ما زالت مقاييس غير دقيقة لآراء الناخبين ، وما زالت جدواها قاصرة على اختبار قوة المرشحين للانتخابات . وبالمثل لا يعتمد الرئيس على ما يقابل به من هتافات الجماهير التى تحتشد لاستقباله أثناء رحلاته لأنه يعرف أن هذه الجماهير عادة تكون مزيجاً غير متناسب من الحزبيين . كما أن الرئيس لا يخرج بأحكام

عامة من أحاديثه مع زائريه أو من التقارير التى يتلقاها من مستشاريه أو من قراءاته ومشاهداته لوسائل الإعلام . فمنظمته السياسية هى مزيج من كل ذلك ، ولكنه قد يجد فى حواسه غير المرئية ما يفوق فى دقته كل تلك الرسائل (وقد روى « كانتون » عن الرئيس « ما كنلى » أنه احتفظ بشعبيته « باحتفاظه بأذنه قريبة من الأرض حتى إنها امتلأت بالجراد النطاط ») .

والواقع أننى لم أعد أصدق هؤلاء الذين يقولون إن السياسى الفاشل قد يصبح رئيساً ناجحاً « لو أتيح له أن يعين رئيساً » . فبغير الصفات اللازمة للمرشح الناجح وبدون قدرة المرشح على أن يجمع من حوله تأييد الناخبين وبدون قدرته على فهم الجماهير والتعبير عن أمانيها وبغير ملكة التنظيم والشخصية الجذابة واللياقة البدنية التى تمكنه من الصمود للحملات الأولية والاجتماعات وإجراءات ومراسم الانتخابات لا يمكن لأى شخص أن يكون رئيساً عظيماً مهما بلغ من حكمته فى المجالات الأخرى .

المجموعات الضاغطة والكونجرس والصحافة :

يتعين على كل رئيس أيضاً أن يعرف متى يعارض أو يتمشى مع قطاع واحد من الرأى العام أو إقليم أو ولاية أو مع مجموعة تمثل مهنة من المهن أو عمراً من الأعمار أو صناعة من الصناعات أو فئة من الفئات التى تمارس الضغط أو رواقاً من أروقة الكونجرس . وقد تكون لدى البعض آراء يحترمها الرئيس كآراء علماء الذرة عن التجارب النووية ، وقد يكون لدى البعض من النفوذ ما ينشده الرئيس إلى جانبه . مثال ذلك منظمة المواطنين المسنين فيما يتعلق بمشروع القانون الصحى . ومن ناحية أخرى قد تسبب قوة البعض الآخر القلق للرئيس على الأقل داخل نطاق نفوذهم . على أننى أود أن أضيف هنا أن أقل الفئات تمتعاً بالاحترام وأضعفها تأثيراً فى واشنطن هم أولئك الناس الذين يهرعون إلى إبداء الرأى فى كل إجراء من أى نوع ، سواء كان ذلك الإجراء يتصل مباشرة أم لا يتصل على الإطلاق بمصالح أفراد تلك الفئات . مثال ذلك ما حدث عام ١٩٣٤ عندما أصدرت إحدى منظمات البنوك بياناً أعلنت فيه أنها ستقف خلف الرئيس روزفلت

وتؤيده فى كافة إجراءات الطوارئ التى قد يتخذها ما دامت تلك الإجراءات لا تمس مصالح المنظمة المذكورة . والواقع أن أحداً لا يعلم هل كان فى ذلك البيان تشجيع للرئيس روزفلت أم أنه تلقاه بالامتعاض والغضب .

وستوجد على الدوام طائفة صغيرة من النقاد والصاخبين الذين لا يتحملون الثغرة بين الأمل المنشود وما يمكن تحقيقه فى الواقع العملى ، وهم دائمو الشكوى من ضعف القيادة حيث لا يمكن للاجراءات والتدابير التى يطول انتظارها أن تنفذ فوراً ، ومن ناحية أخرى ستوجد طائفة صغيرة ولكنها عالية الصوت أيضاً تولول دائماً بالشكوى من أن كل خطوة يخطوها الرئيس إلى الأمام تمثل اغتصاباً للسلطة .

وينبغى أن نوازن بين مقدار الضغط الذى يولده الذين تقلقهم المنافسة فى الاستيراد والعدد الكبير من الأفراد الذين يستفيدون من التصدير والاستيراد ، وهؤلاء المستفيدون على كثرتهم أقل جلبة من المعارضين . وبالمثل يجب أن نزن الهجمات السياسية والبرلمانية التى تشنها إحدى الشركات التى أوقف استخدام الأسلحة التى تنتجها فى كفة مقابل التكاليف

التى تتحملها البلاد فى المدى الطويل على أسلحة فقدت قيمتها فى الكفة الأخرى .

ومهمة الرئيس هنا ليست دائماً أن يختار بين مصلحتين . ولا يمكن لأى رئيس حتى ولو رغب فى ذلك أن يوقف سريان القوانين تجاوباً منه مع الشكاوى التى يتلقاها بشأن مشاكل معينة كالتفرقة العنصرية أو مقاومة الاحتكار . ولكنه قد يجد من المناسب أن يقبل بعض التعديلات فى بعض الإجراءات الضريبية أو أن يعقد اتفاقاً غير رسمى على تنازلات معينة فى مشروع قانون للتجارة حتى يضمن مرور مشروعات القوانين فى الكونجرس بتأييد الائتلافات المعارضة . وقد يجد من المناسب أن يحذر مساعديه من اتخاذ موقف يتسم بالعداء من محيط الأعمال بالدرجة التى يتلبد فيها جو الحياة الاقتصادية بالغيوم التى تعوق نشاطها .

وكذلك فإن الروابط التى قد توجد بين الرئيس وبين إحدى المجموعات الاقتصادية أو غيرها قد تكسبه مزيداً من القدرة على المساومة مع تلك المجموعة ، كما أنها قد تقلل من نفوذه لدى مجموعة أخرى . مثال ذلك أن الرئيس الذى

يرتبط ارتباطاً وثيقاً مع محيط الأعمال يجد مقاومة أقل من جانب رجال الأعمال لجهوده فى مقاومة التضخم أو مقاومة الاحتكار . ومن الناحية الأخرى ، نجد أنه رغم عدم استحالة التوصل إلى حل دستورى منصف لتسوية مشكلة مساعدة مدارس الكنيسة فإن من الصعوبة بمكان أن يتقدم بهذا الحل أول رئيس كاثوليكى للبلاد .

وعادة يكون التأثير المباشر للقوى الضاغطة أضعف على شخص الرئيس منه على علاقات الرئيس بالكونجرس ، وهذه العلاقات وإن كانت تعد موضوعاً كبيراً قائماً بذاته فإنها من الميادين الرئيسية للنشاط السياسى للرئيس . ورغم أن موضوع هذا الحديث يدور بصفة رئيسية حول قرارات البيت الأبيض فلا مناص من أن يحاول أعضاء الكونجرس التأثير فى هذه القرارات بنفس الطريقة التى يحاول بها البيت الأبيض التأثير فى قرارات الكونجرس ، أى أن المشرعين سيقومون من جانبهم بمناورات خاصة أو عامة ويضغطون على الرئيس ويشجعونه أو يحاولون إثناءه هو ومستشاريه فيما يتعلق ببرنامجه التشريعى أو ميزانيته سواء كان ذلك قبل خروجهما

فى الكونجرس أو بعد ذلك .

وكما يحدث فى حالة الرأى العام أو أى قطاع من قطاعاته يتعين على الرئيس أحياناً مقاومة آراء عضو أو أكثر من أعضاء الكونجرس أو إعادة هذه الآراء أو تجاهلها أو قبولها، ويتوقف ذلك ليس على قيمة تلك الآراء فحسب ، وإنما يتوقف أيضاً على قوة الشخص والأشخاص الذين يعبرون عنها ومدى انتشارها فى محيط الكونجرس . ولقد اختلفت درجة انقياد الرؤساء لرأى الكونجرس أو سيطرتهم عليه تبعاً لخبراتهم التشريعية وسيطرتهم على حزبهم وسيطرة الحزب على الكونجرس ، ولكن مامن شك فى أن جميع الرؤساء منذ عهد واشنطن قد شعروا بالتغير الذى يطرأ على الجو أثناء عطلة الكونجرس .

وأخيراً فإن الشئون السياسية فى رئاسة الجمهورية تشمل الاهتمام بالصحافة الأمريكية ووسائل الإعلام الأخرى. فاختيارها وطريقة وصفها لأحداث معينة يلعبان دوراً يفوق فى أهميته دور المقالات الافتتاحية فى خلق المشاكل القومية وتوسيع نطاقها ، وكذلك فى تكييف أذهان أعضاء الكونجرس

والرأى العام وفى التأثير على جدول أعمال رئيس الجمهورية وتوقيت معالجته لمختلف الشئون. ومنذ أهاب الرئيس جورج واشنطن بالناشرين فى عام ١٧٧٧ أن يتوخوا مزيداً من الحكمة فيما ينشرون ، ورؤساء الولايات المتحدة مشتبكون مع الصحافة فيما يسمى بلغة الحرب الباردة « صراع العقول » .

ومن الصعب تحديد الفائز فى هذا الصراع ، ولقد أتاح ظهور التليفزيون لرؤساء الجمهورية قدرة كبيرة على الاتصال المباشر بالرأى العام ، ومع ذلك فإن ما يصدره الرؤساء من تصحيحات للأمور لا يكفى لتغطية البيانات الخاطئة التى تظهر فى الصحف من حين لآخر . مثال ذلك تلك القصة المخيفة التى لا أساس لها من الصحة التى نشرتها إحدى المجموعات الصحفية الكبيرة عن الطائرات السوفييتية التى تحلق فوق الجنوب الشرقى للولايات المتحدة ولم تعترف تلك الصحافة قط بخطأ ما نشرته .

وكثيراً ما سئلت عن السبب الذى يدفع الرئيس كنيدى خلافاً لسلفه إلى مطالعة كل هذه الصحف فى حين أن الجانب الأكبر من المعلومات التى تنشرها (فيما عدا البيانات والأحداث

الخارجية التى تقع أثناء الليل) يكون قد بلغه قبل نشره بأربع وعشرين ساعة على الأقل . ومن الواضح أن هذه الملاحظة تصدق أكثر بالنسبة للمجلات الأسبوعية والشهرية . وإنى أعتقد أن الرئيس كنيدى يطالع الصحف والمجلات لكى يكتسب مزيداً من الإلمام بتفاصيل المسائل من جهة ، ولكنه فى المحل الأول يرمى إلى معرفة ما يطلع عليه الرأى العام والكونجرس ، ولكى يرى كيف تبدو للآخرين تصرفاته وقراراته التى يتخذها دون أن تكون لديه الحقائق اللازمة ، وذلك لأن أى رئيس أو سياسى يعتمد على الرأى العام يهتم بالطريقة التى يتكيف بها ذلك الرأى ، وإذا استخدمنا التعبير الشائع فإنه يهتم بالكيفية التى تعالج بها الأنباء فى المكان الوحيد الذى تعالج فيه أى مكاتب تحرير وسائل الإعلام .

الفصل الخامس

مستشارو الرئيس

تعتبر صحافة البلاد أيضاً من المستشارين الرئيسيين لرئيس الجمهورية وإن كانت فى الواقع لاتؤدى هذا الدور بالقدر الذى تعتقد هى أنها تقوم به ، وهى على هذا النحو تمثل الفئة الرئيسية الثانية من الفئات الرئيسية الثلاث ، وهى الفئة الوحيدة التى ورد ذكرها فى الدستور . فالبند الثانى من المادة الثانية من الدستور ينص على أن « للرئيس أن يطلب رأياً كتابياً من المسئول الأول فى كل مصلحة تنفيذية فى أى موضوع يتصل بواجبات المصلحة المعنية » . ولكن هذه المادة لا تمنع الرئيس من طلب مثل ذلك الرأى شفوياً ، وهو أمر كثيراً ماتقتضيه الظروف القائمة فى المراحل الأولية لاتخاذ القرار . كما أنها لاتمنعه من الحصول على رأى أحد أعضاء مجلس الوزراء فى موضوع يقع خارج نطاق اختصاص وزارته ، مثال ذلك إذا كان لدى وزير الدفاع معلومات تفيد فى معالجة نزاع مع صناعة الصلب

أو إذا كانت لدى وزير الخزانة خبرة فى الشئون الخارجية .
وكذلك لا يوجد مايمنع الرئيس من الحصول على آراء أفراد
من غير المسئولين فى المصالح التنفيذية والوزارات .

الاجتماع بالمستشارين

خلاصة القول إن على الرئيس إن يقرر بنفسه أفضل
الطرق للحصول على آراء مستشاريه وتقدير قيمتها . وعلى
سبيل المثال تحقق اجتماعات مجلس الوزراء ومجلس الأمن القومى
مزايا لاغنى عنها ليس أقلها شأناً ما تحققه هذه الاجتماعات من
زيادة فى الثقة لدى الرأى العام وهى ثقة يوحى بها نظامها
وانتظام عقدها ، فضلاً عن تمكين روح الفريق المتماسك بين
الذين يحضرونها .

ورغم أن طبيعة الرئيس كنيدى ومشاغله تجعلانه يعزف
عن حضور اجتماعات تعقد لمجرد الاجتماع فى حد ذاته فإنه فى
بعض الأحيان يرأس اجتماعاً لهيئه الوزراء كاملة أو مجلس الأمن
القومى ، للسببين اللذين ورد ذكرهما فى الفقرة السابقة وحدها.
هذا فضلاً عن أن عقد الاجتماعات فى مواعيد منتظمة من شأنه

أن يترك سبل الاتصال مفتوحة على الدوام . والواقع أن هذا هو الهدف الأساسى من الفطور الأسبوعى الذي يتناوله الرئيس مع زعماء حزبه من أعضاء الهيئة التشريعية .

على أن هناك مزايا هامة أخرى للاجتماعات ، فتفاعل عدة أذهان عادة يكون خيراً من قوة بصيرة الفرد الواحد . ففى اجتماع يضم التخصصات المختلفة ووجهات النظر المتباينة تتسع الفرصة للاستماع إلى المزيد من الآراء والكشف عن الأخطاء والترجيح بين مختلف الافتراضات . والمعروف ، سواء فى البيت الأبيض أو الكونجرس ، أن التفاوض الهادىء بين الأطراف المتعارضة يؤثر فى الأصوات أكثر مما تؤثر فيها المناقشة المفتوحة . ولكن ثمة فارق بين البيت الأبيض والكونجرس فى هذا الشأن ، ذلك أنه فى البيت الأبيض لا يحسم الموقف سوى صوت رجل واحد وأن المناقشة الوافية المنطوية على التفكير الواعى ، قبل أن يتخذ ذلك الرجل قراره فى أمر من الأمور ، تعينه فى القيام بهذا الواجب .

ولقد أثبتت المداولات التى أجرتها اللجنة التنفيذية لمجلس الأمن القومى ، على أثر اكتشاف وجود الأسلحة العدوانية

فى كوبا ، أن الاجتماعات يمكن أن تكون مفيدة . ولقد كان لطبيعة الحركة السوفيتية التى لم يسبق لها مثيل ، والأسلوب الذى جعل المشكلة تدخل فى نطاق اختصاص العديد من الإدارات ، وقلة المعلومات المتوافرة وقيود الأمن التى يرتبط بها عمل الموظفين، كل ذلك كان له أثره المعوق لدى الشخصيات الرئيسية التى اشتركت فى هذه المناقشات ، الأمر الذى جعل كلاً منهم يشعر بأنه حر فى تحدى الافتراضات والتأكيدات الصادرة عن سائر الأفراد الآخرين .

وكان كل منهم يعدل من وجهات نظره مع استمرار الأخذ والجذب فى المناقشات ، الأمر الذى جعل أى حل أو مزيج من الحلول يناقش فى هدوء دون انفعال مع وزن مساوئه وأوجه النقص فيه . وقال الرئيس فى تلك المناسبة « إن الاختلاف الشديد فى وجهات النظر الذى بدأنا به مناقشاتنا كان له أثره العظيم فى الوصول إلى سياسة سليمة » .

وفى مثل هذه الاجتماعات يتعين على الرئيس أن يزن ألفاظه بعناية . فلو بادر إلى التلميح إلى اتجاه تفكيره فى مرحلة مبكرة من المناقشات فإن وزن سلطته وولاء مستشاريه ورغبتهم

فى أن يكونوا فى « الجانب الرابح » قد يسد الطريق فى وجه المناقشة البناءة . بل إن مجرد وجوده فى الاجتماع قد يعوق المناقشة الخاصة . ولقد سمعت أن الرئيس ترومان — لهذا السبب — قد تعمد الغياب عن بعض اجتماعات مجلس الأمن القومى أثناء مناقشة أزمة حصار برلين . وبالمثل ، عندما عاد الرئيس كنيدى من رحلة وسط الأسبوع التى قام بها خلال شهر أكتوبر ١٩٦٢ وعلم أن مداولات اللجنة التنفيذية لمجلس الأمن القومى بشأن كوبا كانت أكثر حيوية وصراحة فى غيابه، طلب إلى اللجنة أن تعقد جلسات أولية أخرى بدونه .

ولكن ما من رئيس — أو على الأقل ما من رئيس له أسلوب تفكيره الثابت ومفهومه لمسئوليات منصبه — يمكن أن يبتعد عن المعركة كلية إلى أن تنحسم كافة أوجه الخلاف ويتم الوصول إلى قرار جماعى ، وذلك لأن التوصيات الجماعية تضفى أهمية على اتفاق الآراء بدلاً من الامتناع والرضى، أو بعبارة أخرى تحل الإجماع محل الدقة وتضع الحلول الوسطى فوق مستوى التفكير الخلاق .

وقد يخطىء بعض المستشارين بحسن نية فيعتبرون اتفاق

الرأى الطريق السليم والوضع المناسب لتنسيق السياسة لأنهم ينظرون إلى دورهم على أنه دور الوسيط ، وهم فى ذلك مقتنعون بأن أية نتيجة يشارك فيها مثل هذا العدد من العقول القادرة لابد أن تكون نتيجة صائبة ، ويشعرون بالرضى ، لأنهم على هذا النحو ييسرون المشاكل لرئيسهم بينما هم فى الواقع قد يزيدونها صعوبة بهذه الطريقة .

وهناك قيود أشد قسوة يواجهها الرئيس عندما يتعين عليه إعلان أحد القرارات أو إبلاغه ، سواء كان ذلك فى وثيقة أو خطاب أو مذكرة دبلوماسية . وفى هذه الحالة يندر أن ينجح العمل الجماعى فى صياغة مثل هذا البيان أو التبليغ ، هذا إذا قدر له النجاح على الإطلاق ، إذ لا بد أن تتسم الصيغة بوحدة الأسلوب ودقته فضلاً عن الوحدة اللازمة لمنطق البيان ، وخاصة إذا كان موجهاً إلى الرأى العام المكون من قطاعات كثيرة متنوعة سواء كان البيان مكتوباً أو مسموعاً . ومن الجائز أن تناقش المبادىء والعبارات الأساسية وتوضع لها خطوطها العريضة ثم تستعرض صيغتها بواسطة لجنة ، ولكن عملية الصياغة أساساً تتوقف على رجل واحد يتولاها .

(وعلى سبيل المثال إذا تولت لجنـــة ما صياغة خطاب «جينسبرج» لتحولت الجمل العشر التى يتكون منها وتضخمت إلى مئات الجمل والعبارات ، ولتمين وضع العهود البسيطة التى تضمنها الخطاب بين أقواس ولسرعان ما نسى العالم مضمون ذلك الخطاب العظيم) .

وعلاوة على ذلك قد تؤدى المناقشات الحامية إلى قتل الموضوع بقـــدر ما يمكن أن تبعث فيه الحيوية . فقد يـكون المنطق المسالم البسيط أو المأمون أقرب إلى المعقول لدى المستمع المتعب من المناقشة فى جلسة مجلس الوزراء ، منه أمام العين المدققة فى المـكتب بعيداً عن ضوضـاء المناقشة . وأعظم المجادلين ليس بالضرورة أكثر الناس إلماماً بالحقائق ، والعكس صحيح فقد يكون أشد الناس صمتاً وعزوفاً عن الـكلام أكثرهم عقلاً وحكمة .

وعادة يكون أبرز المستشارين وأثقبهم بصيرة عزوفاً عن الوقوف بمفرده . فإذا خشى أن يؤدى إلحاحه ومطلبه فى موضوع ما إلى نفور زملائه منه أو أن يصده الرئيس أو (فى حالة تسرب بعض المعلومات) إلى ثورة من جانب

الكونجرس أو الصحافة أو الرأى العام ، فإنه فى هذه الحالة قد ينشد السلامة فى الانحياز إلى الرأى الذى يؤيده عدداً كبر . وفى الطرف الآخر من الميزان نجد من بين المستشارين من يحتمى فى دور المعارض الدائم ، وهؤلاء يقصرون مقدرتهم التحليلية على تأكيد الأخطار والاعتراضات .

وثمة قائمة ثالثة توجه مناقشاتها إلى ذواتها بدلاً من المناقشة الموضوعية . فالمتحرز قد يحاول التأثير فى زملائه بما يبديه من حذر وتحوط ، والمثاليون يحاولون أن يبدوا صلابة رأيهم . ولقد حضرت أكثر من اجتماع واجه فيه الحل العسكرى المقترح معارضة من جانب عقول عسكرية ، بينما لقى ذات الحل تأييداً من أناس اشتهروا عموماً بحبهم للسلام .

هذا ويتباين مستوى اجتماعات البيت الأبيض تبعاً لعدد الحاضرين وهويتهم . فالاجتماعات الكبيرة تكون أكثر تعرضاً لإفشاء الأسرار ، فهناك عدد كبير من المسئولين فى واشنطن يجدون لذة فى الحديث فى المناسبات الاجتماعية أو إلى الصحافة أو مع أصدقائهم حديث العارف بالأمور . كما أن الاجتماعات الكبيرة أقل مرونة كأداة للعمل وأقل قدرة على

التوصل إلى اتفاق جماعى مثمر وأقل صلاحية للنقاش المتسم بالصراحة والوضوح . ولذا نجد أن الرئيس كنيدى يفضل أن يقصر الدعوة على الأشخاص الذين يحتاج إلى آرائهم الرسمية أو أولئك الذين يقدر حكمهم على الأمور بصفة غير رسمية ، أما القرارات الحاسمة فهو يدخرها لاجتماعات أصغر . على أن ثمة صعوبة فيما يتعلق بالاجتماعات الصغيرة ، وهى أن كل شخص فى واشنطن تقريباً يجب أن يشعر بأنه هو أيضاً له نصيب فى المشاورات وللمداولات . فلعدة سنوات كانت الوكالات والأشخاص يشعرون بالإهانة إذا لم تتم دعوتهم لحضور اجتماعات مجلس الأمن القومى . وكانت الصحف تتسرع فى تحديد المرضى عنهم والمغضوب عليهم فى ضوء قوائم حضور اجتماعات المجلس ، وتبنى تخميناتها فى هذا الصدد بدقة أقل من تلك التى يتبعها الخبراء فى شئون الكرملين الذين يستعرضون ترتيب الشخصيات على منصة العرض فى عيد أول مايو الروسى أو يحددون مكانة كل شخصية على مسرح السياسة الروسية حسب مكان جلوسها فى حفل افتتاح باليه موسكو .

ولكن الواقع يختلف عن ذلك فإن حضور اجتماعات

البيت الأبيض لا يخضع بالضرورة للمنطق ، فالبروتوكول والعلاقات الشخصية وطبيعة الاجتماع ، كلها من العوامل التى قد تؤثر فى قائمة الحضور . فعلى سبيل المثال قد يتقرر أسلوب حل إحدى المشاكل الرئيسية المتعلقة بالسياسة الخارجية قبل وصولها إلى مجلس الأمن القومى ، والقرار فى مثل هذه الحالة يتأثر إلى حد كبير بتعيين أحد كبار المسئولين أو بتجاوب الرئيس فى مؤتمر صحفى أو بمخصصات الميزانية . بيد أن التوصيات الصادرة عن الرسميين أو فى المؤتمرات الصحفية أو فى ضوء اعتمادات الميزانية تحدث فى اجتماعات تتم خارج نطاق مجلس الأمن القومى .

مستشارو الخبرة

ويحضر هـذه الاجتماعات أنواع عديدة مختلفة من المستشارين تختلف أدوارهم ونصيبهم فى المشورة . ففى صيف عام ١٩٦٢ مثلاً اجتمع الرئيس كنيدى عند بحث سياسته الضرائبية بخبراء محترفين فى الشئون الاقتصادية داخل الحكومة وخارجها ، كما اجتمع برؤساء المصالح ومساعديه فى البيت

الأبيض . وفى الاجتماعات الرئيسية الخاصة بمشكلة كوبا دعى الثقات من كبار المسئولين فى وزارة الخارجية ، وكذلك المسئولون عن التخطيط السياسى ، كما دعى المسئولون المتقاعدون والمساعدون الشخصيون للرئيس .

ولا يمكن التنبؤ بمدى تقدير الرئيس للنتائج التى يخلص إليها كل نوع من هؤلاء الخبراء . فقد يكون الخبير الفنى أو الإخصائى الذى يعمل تحت المستوى التخطيطى على درجة من المعرفة المركزة ، فى المشكلة موضوع الدراسة ، لا يجاريه فيها أى مستشار آخر . ومع ذلك فكثيراً مايتعرض الرؤساء للنقد بسبب تجاهلهم لآراء خبرائهم .

ويرجع السبب فى ذلك إلى أن التركيز الشديد الذى تتميز به دراسة الخبير قد يحول بينه وبين رؤية النطاق الأوسع والأقرب إلى الجانب العملى الذى يجب أن تخضع له السياسة العامة . وفى هذا الشأن قال « هارولد لاسكى » فى إحدى مقالاته الشهيرة إن الكثير من الخبراء يفتقرون إلى الإحساس بالنسب والقدرة على المواءمة والاستعداد لتقبل الشواهد والأدلة التى لا تتمشى مع شواهدهم وأدلتهم . وأضاف « لاسكى »

أن الخبير كثيراً ما يفتقر إلى القدرة على النفاذ ببصره إلى أعماق حركة الرأى العام ومزاجه ، ولذا فإن الخبير خادم لا يقدر بثمن ولكنه سيد لا يطاق .

وعلى هذا النحو نجد أن خبير الذرة عندما يناقش تجاربه الجديدة يفكر إلى حد كبير بأسلوب المعمل الذى يعمل فيه . وعندما يناقش الدوبلوماسى المحترف إحدى الثورات الآسوية يفكر هو الآخر إلى حد كبير فى حدود مقتضيات منصبه . وبالمثل عندما يطالب الاقتصادى المحترف بخفض تمويل أسعار الحاصلات الزراعية ينحصر تفكيره فى الحدود الأكاديمية التى يضعها زملاؤه فى المهنة أكثر مما يفكر على مستوى الانتخابات التالية لرئاسة الجمهورية .

ولكن ليس كل الخبراء يعترفون بالحدود التى تفرضها حكمتهم السياسية ، وهم لا يترددون فى أن يعلنوا بقدر كبير من الثقة توصيات تتناول السياسة العريضة فى حقول تخصصهم (بل وتشمل أحياناً سائر التخصصات الأخرى) . وقد يتأثر أى رئيس بما يبدو من هؤلاء الخبراء من سيطرة على الموضوعات المتشابكة ، ولكن حسن الإدراك الشخصى للرئيس

وفهمه الخاص للكونجرس والبلاد وموازنته لأسبقيات المسائل وقدرته على التحليل والتعميم والتبسيط ، كلها تعتبر عوامل ضرورية للوصول إلى القرار الصحيح . وهذه العوامل أرجح كفة فى أهميتها من كل ماتثيره الصفوة المختارة من الخبراء من جدل فنى معقد وتقاليد أكاديمية مقدسة .

ولقد قيل بحق إن الملاح المدرب لاغنى عنه فى تولى قيادة الرحلة البحرية ، ولكن حكمه على الأمور لا يأتى فى المرتبة الأولى عند تحديد وجهة السفينة أو عند تقرير القيام بالرحلة على الإطلاق . وعليه فإن من الضرورى فى العلاقة بين الخبير والسياسى أن يعترف كل منهما بدور الآخر وأن يرفض القيام به بدلاً منه . وبعبارة أخرى يجب ألا يحاول الخبير إحلال حكمه فى الجانب السياسى محل حكم المسئول عن تخطيط السياسة ، كما يجب عليه ألا يقاومه عند ممارسته لدوره ، ومن الناحية الأخرى يجب على صانع السياسة ألا ينسى من منهما الخبير .

ومن المحتمل فى بعض الحالات أن تكون تنبؤات الخبراء أقل دقة من تقديرات خبراء التخطيط السياسى وخاصة فى هذا

العصر الذى يقع فيه دائماً ما لا يمكن توقعه . فنى صيف عام ١٩٦٢ توقع معظم كبار خبراء الاقتصاد الحكوميين ورجال الأعمال والدوائر الأكاديمية حدوث كساد أقتصادى عقب الهبوط الذى أصاب سوق الأوراق المالية ، أو على الأقل كما قال خبير اقتصادى من إحدى الولايات الشمالية الباردة : « سيحدث الكساد قبل أن تذوب الثلوج » ، ولكن الذى حدث عند ذوبان الثلوج فى ذلك العام كان ارتفاعاً فى الإنتاج إلى مستويات جديدة ، وبالتالى ظهرت مجموعة جديدة من التقديرات والتنبؤات .

وفى خريف عام ١٩٦٢ ساد الاعتقاد بين معظم الخبراء فى الشئون السوفيتية بأن الروس لن يقـدموا على إقامة قواعد للصواريخ السوفيتية بعيدة المدى بأجهزتها الالكترونية فى جزيرة كوبا التى تقع على مسافة ستة آلاف ميل من الأراضى السوفيتية .. ورغم ذلك كانت كل إشاعة عن إقامة هذه القواعد تفحص بدقة ، ومع تزايد الشائعات ازدادت المراقبة واليقظة ، وأخيراً عند ما وقع مالم يكن متوقعاً لم يقل إحترام الرئيس لآراء هؤلاء الخبراء المحترفين . ولكن الذى حدث

أثبت مرة أخرى أن الخبراء المعصومين من الخطأ هم فقط أولئك الذين لم توضع تقديراتهم موضع الاختبار العلمى .

مستشارو مجلس الوزراء

خلاصة القول أن مجلس الوزراء المؤلف من السياسيين وصانعى السياسة خير من مجلس الوزراء المؤلف من الخبراء . بيد أن الرئيس من جانبه سوف يزن النصيحة التى يقدم بها كل مسئول فى المجلس ، ذلك أن كل مسئول يخضع بدوره للحدود التى تفرضها طبيعة عمله ، إذ ليس من الضرورى أن يكون الاختيار قد وقع عليه لمجرد ثقة الرئيس فى سلامة حكمه على الأمور ، فهناك الاعتبارات السياسية والجغرافية ومدى احترام الرأى العام للشخص وضغط المصالح ، وكلها عوامل تلعب دورها فى اختيار ذلك الشخص لمنصبه ، يضاف إلى كل ذلك مهارته فى الإدارة .

وعلاوة على ما تقدم فإن لكل وزارة قطاعاتها التى تتعامل معها ووجهة نظرها الخاصة وخبرائها ومصالحها البيروقراطية وعلاقتها الخاصة بالكونجرس واللجان الفرعية وسلطاتها

القانونية وأهدافها ، بل ومقاييسها الخاصة للنجاح . ولا يسع أى عضو فى مجلس الوزراء أن يتجاهل كل تلك العوامل دون أن يؤثر فى معنويات وزارته وكفاءتها ومكانته فيها وعلاقاته بمجموعات المصالح القوية وأعضاء الكونجرس الذين يعتبرون أن الوزارة تخصهم أيضاً إلى حد ما .

وقد يطلب الرئيس من أحد وزرائه أفضل حكم يمكن أن يصل إليه فى موضع ما ، بغض النظر عن وجهات نظر الوزارة التى يتولاها ، ولكن عقل الوزير العادى قد يجد من الصعوبة بمكان أن يميز بين الجانبين (وإن كان هناك العديد من الشخصيات الممتازة التى تستثنى من هذه القاعدة) ، وذلك بغض النظر عما إذا كان الوزير أسير تلك المصالح أو راعيها . والواقع أن انعكاس تلك المصالح فيما يقدمه الوزير من نصائح إلى الرئيس ، حتى ولو كان بعض هذه المصالح لا يقع تحت سيطرته ، من شأنه أن يعزز مكانته داخل وزارته ويوسع نفوذه خارجها .

ودوائر النفوذ البيروقراطية والمنافسة ترتبط عادة فى

واشنطن بالقوات المسلحة ، ولكنها فى الواقع تؤثر فى مظاهر كافة الوكالات والدوائر الأخرى تقريباً ... ويمكن ملاحظتها على سبيل المثال بين إدارة الحدائق وإدارة الغابات، وبين مكتب استصلاح الأراضى وسلاح المهندسين ، وبين وزارة الخارجية ووزارة الخزانة فيما يتعلق بالشئون المالية الدولية ، أو بين وزارة الخارجية ووزارة التجارة فيما يتعلق بالتجارة العالمية ، أو بين وزارة الخارجية ووزارة الدفاع بصدد نزع السلاح الدولى .

وبالمثل يمكن ملاحظة مظاهر نزاع النفوذ والمنافسة فيما يكتبه الوزراء عن أنفسهم ، فهم يشكون من أن الرئيس — أى رئيس — نادراً ما يشاركهم وجهات نظرهم . وأخيراً تلاحظ هذه المظاهر فى الدراسات التى يتقدم بها وزير لبعض المشاكل ، إذ يبدى الوزير من الاهتمام بالكونجرس أكثر مما يبديه نحو الرئيس الذى عينه فى منصبه ، وذلك لأن الكونجرس على أى حال هو الذى يعتمد طلباته المالية أو ما يطلبه من الرجال والسلطة . . كما أن الكونجرس هو الذى يستنفد معظم وقت الوزير ، وهو الذى يملك سلطة

التحقيق تصرفاته ، فى وهو الذى يملك سلطة تعديل اختصاصاته ، وهو الذى فوضه مباشرة الكثير من مسئولياته ولم يفوضها للرئيس أو للفروع التنفيذية .

المستشارون من موظفى البيت الأبيض :

يلعب مكتب الرئيس فى البيت الأبيض والمساعدون التنفيذيون دوراً فى الحد من دوائر نفوذ الخبراء والوزراء ورؤساء المصالح . وهؤلاء المساعدون القليلون هم إلى جانب الرئيس الوحيدون فى واشنطن الذين تمكنهم مسئولياتهم وتقتضيهم أن ينظروا إلى الحكومة ككل على نحو ما يفعل الرئيس . وحتى الإخصائيون العاملون فى البيت الأبيض والمستشارون الاقتصاديون للرئيس وكذا مستشاره العلمى مثلاً ، قد ينظرون إلى المشاكل على نطاق أوسع فى إطار أهداف الرئيس ودون أن يتقيدوا بالتقاليد البيروقراطية .

واختيار مستشارى البيت الأبيض لا يخضع للاعتبارات الجغرافية أو السياسية أو لأى طابع آخر ، وإنما يكون اختيارهم على أساس مقدرتهم على خدمة احتياجات الرئيس

والتحدث بلغته هو . وهؤلاء الأفراد لا يجب أن يحلوا محل الوزراء أو يقفوا فى طريق اتصالهم بالرئيس . وهم بدلاً من ذلك يعملون بالتعاون الوثيق مع المسئولين فى الوزارات ويكتشفون المشاكل ويوضحون معالمها ويحددون أبعادها للرئيس ، وبذلك يمكنهم زيادة وحدة الحكومة بدلاً من تشتيت المسئولية . وكفاءة أفراد مكتب البيت الأبيض فى أداء عملهم تتيح للرئيس تلك الفسحة الضرورية الحاسمة التى يحتاجها من الوقت ، فضلاً عن أنها تتيح للرئيس التحليل الدقيق والحكم الصحيح الذى يجعل المشكلة العسيرة أكثر يسراً أو قابلية للحل .

ولكن هناك عوامل تفرض حدوداً على هذا المجال ، فقد ينظر مستشار البيت الأبيض إلى مشكلة من مشاكل وزارة ما فى نطاق أوسع من نظرة الوزير المختص ، ولكن المستشار أيضاً أقل من الوزير اتصالاً بالعمليات والضغوط والكونجرس والمجموعات التى يهمها الأمر . وإذا تجاوز عدد أفراد مكتب المستشار الحد اللازم فقد يتحول المكتب إلى وزارة أخرى وبالتالى يصبح بدوره بمثابة مستوى آخر من مستويات البحث

والمناقشة بدلاً من أن يكون مجرد أداة شخصية فى خدمة الرئيس . ومن ناحية أخرى إذا بلغت صلاته الخاصة بالرئيس الحد الذى يحول بين نقد أحدهما لأحكام الآخر فإن هذا الوضع يتيح الفرصة لمرور الأخطاء دون تصحيح . وإذا أفرط المستشار فى ثقته بصدق نظرته إلى الحد الذى يعميه عن الحقائق فإن ماتسببه الآراء التى يساهم بها من الضرر قد يفوق ما تقدمه من نفع ، وقد قال مستر « أتشيسون » إن كثيراً من المستشارين يقع فى هذا الخطأ . ومن ناحية أخرى ، إذا سمح المستشار لنفسه بالانسياق دون تردد لآراء مشاهير الخبراء أو الوزراء الأقوياء ، فإن الرئيس فى هذه الحالة يحرم من الخدمة التى تتيحها النظرة النافذة المتشككة التى ينبغى أن يقدمها له رجاله .

المستشارون الخارجيون :

وأخيراً قد ينشد الرئيس المشورة أو يحصل عليها من خارج نطاق الفرع التنفيذى : من أعضاء الكونجرس مثلاً ، أو من أفراد اشتهروا بحكمتهم ، أو من رجال الدولة السابقين ، أو من الأوساط الأكاديمية ، أو من لجان يعينها الرئيس من

المستويات العالية أو الوكالات الخصوصية ، أو من مجرد محادثاته مع الأصدقاء والزوار وقادة المصالح الخاصة وغيرهم . وعلاوة على ذلك لا يمكن للرئيس تفادى النصائح التى تصب فى مكتبه دون أن يطلبها عن طريق ما ينشر فى وسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة .

ولهذا كله مزاياه ، فكل رئيس يحتاج إلى مصادر مستقلة غير رسمية للنصح والمشورة لنفس الأسباب التى من أجلها يحتاج إلى مصادر مستقلة غير رسمية للمعلومات . فقد يكون المستشارون الخارجيون أكثر موضوعية فى نظرتهم للأمور ، وقد تكون اتصالاتهم بالقطاعات التى تتأثر بالمشكلة أكثر توثقاً وقرباً ، وقد يكونون من الرجال الذين يثق الرئيس فى مشورتهم ولكنهم مع ذلك لا يستطيعون قبول المناصب الحكومية لأسباب مالية أو شخصية ، وقد يكونون صرحاء مع الرئيس لأنهم على حد تعبير كوروين « لا يحصلون على ملحهم السياسى اليومى من مائدة الرئيس » .

على أنه أياً كانت مبررات المشورة الخارجية فإن هذه المشورة لها هى الأخرى حدودها . فكلما ازدادت المشاكل

القومية تعقداً وتشابكاً مع بعضها البعض ، وبالتالى أصبحت أكثر حاجة فى الإحاطة المستمرة المباشرة بالمعلومات السرية والتحليل القائم على الخبرة ، يتضاءل عدد الأفراد الخارجيين الذى يكونون على درجة كافية من الإحاطة بمثل هذه المعلومات. ولا يهون من أهمية ذلك أن بعض التوصيات البسيطة التى يتضمنها مقال تحريرى أو خطاب سياسى أو محادثة غير رسمية تبدو أكثر جاذبية أو إثارة للاهتمام من التقارير المكتبية المعقدة .

يضاف إلى ذلك أنه عند طلب النصيحة من مواطن بارز أو لجنة من الأفراد الممتازين ثم إعلان هذه النصيحة على الملأ فإن رفض هذه النصيحة أو نبذها من شأنه أن يضيف إلى مصاعب الرئيس . ولقد كان تعيين الرؤساء الثلاثة الأخيرين للجان استشارية خاصة بالحقوق المدنية والتجارة العالمية والمساعدات الأجنبية بهذا المفهوم ، مغامرة على أساس أن الآراء النهائية لهذه اللجان ستدعم هدف الرئيس ولا تضعفه . وفى حالة عدم نشر مثل هذه التقارير الخارجية (كما حدث بالنسبة لتقرير « جيثر » الذى يعتبر مثلاً حياً فى هذا الشأن) فإن على الرئيس

الذى يرفض المشورة التى تتضمنها أن يواجه عواقب غضب واضعى التقرير .

مؤهلات المستشارين :

وأخيراً يتوقف تقدير الرئيس لقيمة النصيحة التى يتلقاها من أى فرد إلى حد ما على الصفات الإنسانية للرجلين معاً . فالشخصيات تلعب دوراً غير ملموس ولكنه مدهش فى أهميته. فالميزات الخاصة والعلاقات الاجتماعية والهوايات والخبرات المهنية قد تقوى أو تضعف الروابط بينهما . فبعض الرؤساء يبدون اهتماماً أكثر نحو الجنرالات ، والبعض يهتم برجال الأعمال أو السياسيين ، بل إن البعض يهتم بالمثقفين الذين لم يمارسوا أى جانب عملى فى الحياة .

والحقيقة أن الخبرة السياسية مفيدة ولا يتعين أن تكون هذه الخبرة على مستوى الممارسة العملية . فهى تمنح المستشار مزيداً من الفهم الواقعى لاحتياجات الرئيس . فالذين لا خبرة لهم من هذا النوع يميلون إلى الاعتقاد بأن العدد القليل من أعضاء الكونجرس المتصل بفرع عملهم يمثل الكونجرس بأكمله ،

وأن اتصالاً أو اتصالين فى إحدى حفلات الكوكتيل فى واشنطن كفيلان بإعطائهم فكرة صحيحة عن اتجاهات الرأى العام ، وأن ما يأخذ مكان الصدارة فى عناوين الصحافة لا بد أن يمثل الموضوعات التى تحتل المكان الأول من تفكير الجمهور .

والمستشارون الذين يملكون قاعدة سياسية خاصة بهم يكونون أكثر حصانة فى حالة الهجوم ، ولكن المستشارين الذين لهم طموحهم السياسى الخاص — كما اكتشف الرؤساء السابقون — قد يقدمون سمعتهم الشخصية وسجل حياتهم على سمعة الرئيس وسجله . ولا يعنى ذلك بالضرورة أن المستشار من هذا النوع يدوس ضميره وينسى المصلحة القومية بل إنه قد يؤمن بإخلاص بأى شىء تقتضى مصلحته أن يؤمن به . وهو فى ذلك يشبه إلى حد كبير المحامى المثالى الذى لا يدافع أبداً عن المذنب ولكن فقره وجوعه يدفعانه إلى إقناع نفسه بأن كل العملاء الأغنياء أبرياء .

وهناك مستشارون آخرون يعملون بوحى من سجل يعدونه ، لا استعداداً لحملة سياسية مستقبلة ، وإنما لكتاب يزمعون إصداره . فترى الواحد منهم يردد دائماً : « إن

التاريخ سوف يسجل أننى على صواب » . وإن لم يقل هذا الكلام لزملائه قاله لنفسه، ذلك لأنه يعتزم كتابة ذلك التاريخ فى مذكراته الشخصية التى يعتزم إصدارها . ولا يفوق عدم الدقة التى تتميز بها معظم المذكرات الشخصية التى تنشر فى واشنطن سوى مايتسم به كاتبوها أنفسهم من غرور وبعد عن التواضع .

ونجد فى الطرف الآخر المستشار الذى لا يقول للرئيس إلا ما يعتقد أن الرئيس يود سماعه ، ومثل هـذا المستشار لا يحمل سوى الأنباء الطيبة ولـكنه كثيراً ما يقدم النصائح الرديئة .

ومع كل هذا لا يوجد اختبار أكيد للتعرف على المستشار الـكفء الأمين ، فقد يدل مظهر أحد الرجال على أنه أكثر الناس تعقلاً وواقعية ثم يتبين أنه عبد لأوهامه ، وعاداته الخاصة ، ومعتقداته العاطفية . وقد يصبح أشـد الرجال حماساً فى عمله مشغولاً بالدرجة التى تفقده الاتصال بالمشكلة القائمة أو متعباً بدرجة تفقده المقدرة على التركيز فيها (ولقد رأيت بنفسى عن كثب فى الأيام والليـالى الطويلة خلال

الأزمة الكوبية كيف يمكن أن يؤثر الإرهاق البدنى والذهنى فى كفاءة الإدراك وكيف يضعف إدراك رجال عرفوا عادة بالمهارة والدقة) .

وأوفر الرجال خبرة قد يكون خبيراً فى الفشل وحده ، أو قد تكون خبرته على حد تعبير كولردج « مثل الأنوار الخلفية فى مؤخرة السفينة لا تضىء سوى الطريق الذى قطعته السفينة فعلاً » . وكذلك قد يلعب أكثر الرجال حذقاً ومعرفة دوره فى جعل المشورة الخاطئة تبدو صائبة ، ويستخدم مهارته فى إسكات المستشارين الآخرين الأوفر حرصاً ولكنهم أقل اندفاعاً وعدواناً .

ويتعين على الرئيس أن يزن كل هذه الاعتبارات عند استماعه لمستشاريه ، ولا حاجة به إلى المساواة فى وزنهم لأنه سوف يكنّ مزيداً من الاحترام لبعضهم ، كما أن تفاهمه مع البعض يكون أكثر سهولة . وأخيراً فإنه سوف يميل بعواطفه إلى البعض أكثر من ميله للآخرين .

مثال ذلك أن ثقة الرئيس كنيدى فى النائب العام فى كثير

من الموضوعات المتنوعة لا تقوم فقط على علاقة الأخوة التى تربطهما ولكنها مستمدة أيضاً من سنوات طويلة من ملاحظة الرئيس واختباره لصدق نظرة شقيقه وصلاحيته للاعتماد عليه . كما أن الدور الأكثر فاعليــة الذى نهض به وزير العمل « جولد برج » والذى واصله خلفه، وهو دور يختلف فى فاعليته عن دور الذين سبقوا جولد برج ، لم يكن نتيجة لرفع درجة الوظيفة وإنما كان بفضل العلاقة الوثيقة بين شاغل المنصب والرئيس .

وهناك أمثلة أخرى لا حصر لها . على أن تأكيدى لدور الرئيس لايعنى أننى أتنكر للطبقة الممتازة من مستشارى الرئيس. والعكس صحيح ، فالإحصائى المحترف أو الوزير أو مساعد البيت الأبيض أو أى مستشار آخر رغم أنه ينظر إلى الأمور فى نطاقه المحدود ، فإن الدور الذى يقوم به له قيمته الكبيرة ، ولا تصبح نظرته المحدودة خطراً إلا إذا عمى كلاهما ، هو والرئيس، عن وجود هذه الحدود .

الفصل السادس

نطاق رؤية الرئيس

ولكن المستشارين ، أياً كان مايتمتعون به من احترام ، ليسوا سوى مستشارين . والمؤتمر الدستورى ، بعد جدل طويل فيما إذا كان على الرئيس أن يقبل وجهات النظر التى تصدر عن مجلسه التنفيذى ، انتهى بدلاً من ذلك إلى تركيز السلطة النهائية لاتخاذ القرار فى يد الرجل الذى يتاح له أوسع نطاق للرؤية الشاملة وهو الرئيس . ومن ثم فإن هذه القدرة الفريدة على الرؤية هى العنصر الثالث والأخير فى هذا المزيج .

ولقد أوضح الذين وضعوا نظام مكتب رئاسة الجمهورية أنهم لم يتخذوا نظام مجلس الوزراء البريطانى نهجاً لهم . وقال « هاملتون » فى هذا الصدد إن مثل ذلك النظام يكون بمثابة « القيد على النوايا الطيبة للرئيس والعباءة التى تخفى أخطاءه » . ومن المؤكد أن كل رئيس سيتشاور دائماً مع

كبار المسئولين فى حكومته ويحترم آراءهم . وقد يعنى ذلك أنه « نادراً مايتخلف عن تقبل توصياتهم » كما قال كولدج عن نفسه أو أنه سوف « يتخذ بنفسه كافة قراراته » كما جاء فى مذكرات « إيكس » عن روزفلت . والحقيقة الهامةهى أن القرار النهائى يكون له .

استبعاد الرئيس لآراء مستشاريه :

ليست ممارسة هذا الحق من الأمور السهلة ، فعندما يختار الرئيس بين النصائح المتعارضة فإنه فى الواقع يختار بين المستشارين المتعارضين ، إذ أنه بذلك يضفى القبول والاعتراف على البعض ويصد البعض الآخر ، ومن ثم يتعين عليه أن يوجه اهتماماً أكثر إلى رأى الرجل الذى سيتولى تنفيذ القرار أكثر من اهتمامه برأى الرجل الذى سيكون بعيداً عن مسئولية التنفيذ ... كما أنه لن يسارع إلى استبعاد رأى وزير ارتبطت كرامته وهيبته بموقف معين فى المشكلة ، لا لمجرد إرضاء مشاعر ذلك الوزير ، وإنما للمحافظة على نفعه وتصديق الرأى العام لما يقول .

وقد يذهب الرئيس إلى مدى بعيد فى قبول نصيحة رجل يكون فى مكانته لدى الرأى العام عون لسياسة الرئيس ، ولهذا المفهوم أثره فى القرارات التى يتخذها الرئيس كلما أراد تعيين رجل له مكانته وسمعته فى أحد المناصب. والواقع أن لكل المعينين من المزايا والحقوق والمسئوليات ما ينبغى للرئيس أن يعترف به لصالح العلاقات الطيبة . فالرئيس كنيدى مثلاً بذل جهداً كبيراً فى أكثر من مناسبة ليوضح أن وزير الخارجية هو مستشاره الأول فى الشئون الخارجية ، وعلى هذا النحو استطاع أن يدعم الروح المعنوية وينمى الحماس والكفاءة فى وزارة الخارجية ، وفى نفس الوقت دعم سلطة الوزير وعزز هيبته .

وعندما يرى أى رئيس استبعاد رأى أى وزير ، فإنه بذلك يجازف بإثارة تذمر الوزير سراً ، إن لم يكن علناً ، وقد يوجه هذا التذمر إلى الكونجرس أو إلى الصحافة أو على الأقل يدونه فى مذكراته أو يكون تذمره فى شكل تباطؤ فى تنفيذ القرار المضاد لرأيه ، وفى أسوأ الحالات يكون التذمر فى شكل استقالة مصحوبة بانفجار فى وجه

الرئيس . ومن النادر بطبيعة الحال أن يكتسب الوزير المستقيل شعبية تزيد على شعبية الرئيس خلال مدة رئاسته ، إذ لاتلبث العواصف التى يتوقع الوزير إثارتها باستقالته المسرحية أن تتبدد ويضيع صوتها فى غمرة أمواج الأحداث التى تمخر عبابها سفينة الرئيس .

ولكن مهما يكن من أمر فإن الاستقالة العنيفة من جانب أى من وزراء الخارجية أو الدفاع أو الخزانة يمكن أن تسبب للرئيس الكثير من المتاعب . كما أن الوزراء الآخرين قد يسببون المتاعب فى دوائرهم . ويقول « نويشتاد » إن ترومان لم يشأ أن يتزعزع موقفه فيما يتعلق بتسوية لمشكلة الصلب ، نتيجة لاحتجاج من جانب الرأى العام أو استقالة وزير التجارة « سوير » . كما جاء فى تعليق لروزمان أن روزفلت لم يحتمل ، من الناحية السياسية ، أن يثير عداء « كوردل هل » إلى درجة الاستقالة . وكذلك خاف « ولسون » أن يقع اللوم عليه عندما استقال « برايان » من مجلس الوزراء ، وإن كانت الأيام قد أثبتت خطأه فى خوفه هذا . ورغم أن احتمال حدوث استقالات لم يكن قائماً إبان الأزمة الكوبية فقد

قال الرئيس كنيدى « إن موافقة غالبية كبار المسئولين على الطريق الذى سلكناه قد سهل لنا الأمور كثيراً » .

وحتى « هاملتون » أول الداعين للرئاسة القوية عندما قال : « إن الرئيس ليس مضطراً للتمشى مع رأى وزرائه » وافق رغم ذلك على أن « الدستور يفترض أن الرئيس سوف يستشير وزراءه وعليه تقع مسئولية اختيار الرجال المحيطين به من ذوى القدرة والأمانة بحيث يستحقون ثقته ، وما دام وزراءه من هذا الطراز ، فإن الأرجح أن يكون تشاوره معهم مفيداً) .

وخلاصة القول أن كل رئيس تقريباً يتردد فى استبعاد رأى المعارضة القوية من جانب مستشاريه مثل تردده فى استخدام حقه فى الاعتراض على قانون أو قرار يصدره الكونجرس. فهو إلى حد ما يحكم ليس فقط بمشورة مستشاريه بل أيضاً بموافقتهم .

ولكن هذا القول صحيح إلى حدما فقط ، فالتشاور لا يعنى عبودية الرئيس للمشورة التى تقدم إليه ، وكثيراً ما يحصل

الرئيس على موافقة مستشاريه بالإقناع . فالنظام الأمريكي يقضى بوجود رئيس واحد للجمهورية ، وهو الرجل الفرد الذى يحمل على عاتقه المسئولية بكل أثقالها ، وهو الرجل الوحيد ومعه نائبه المسئول أمام الشعب بأسره .

وقد يؤخر المستشارون مشورتهم ، وقد يغيرون آراءهم ، أو يتقدمون بعدة حلول بديلة ولكن أدوارهم ومسئولياتهم تختلف اختلافاً كلياً عن دوره ومسئوليته . وآراؤهم ووجهات نظرهم فيما يتعلق بالإتجاه الذى يتحرك فيه العالم ليست بسعة الأفق الذى يتمتع به الرئيس. وقد قال الرئيس « كنيدى » فى حديث تليفزيونى : « إن على الرئيس أن يتخذ قراره النهائى ، فهو الذى يحمل العبء ، أما المستشارون فينتقلون إلى مشورة جديدة » .

ولذا نجد أن جفرسون وجاكسون ولنكولن وديلانو زوزفلت وكلهم من الرؤساء الذين عرفوا « بالقوة » قد تفادوا استخدام مجلس الوزراء كمجلس إدارة تصدر فيه القرارات بالتصويت . وعند إصدار إعلان تحرير العبيد قال لنكولن لمجلس الوزراء : « لقد جمعتكم هنا معاً لتستمعوا إلى

ما كتبته ، ولا أريد أن أحصل على مشورتكم بالنسبة للمسألة فقد اتخذت فيها القرار بنفسى » .

وبالمثل صرح جاكسون قائلاً : « لقد عودت نفسى أن أتلقى آراء الآخرين باحترام ولكنى أتحمل دائماً مسئولية اتخاذ القرار » . وقال تيودور روزفلت : « إن واجب القائد فى الأزمة أن يقود ولا يحتمى وراء حكمة العديد من المستشارين ، وهى حكمة تتسم عامة بالجبن » . ولقد أحسن « ولسون » تلخيص وصف نطاق رؤية الرئيس عند اتخاذ قراراته بقوله : « لا يمكن أن أختار كفرد ماينبغى علىّ عمله ، وإنما يجب دائماً أن اختار كرئيس مستعد دائماً أن أحمى ، عند كل منعطف وبكل طريقة ممكنة ، نجاح العمل الذى يتعين على القيام به من أجل الشعب » .

تأكيد الرئيس لذاته :

قد يرى البعض هذا العنوان منطوياً على الغرور ولكن الرئيس لا يمكن أن يكون متواضعاً ، فليس فى البلاد من يحتل مثل مكانه أو يعرف كل مايعرفه الرئيس . وليس

هناك من يملك مثل قوته فى القيادة وفى دفع الكونجرس والبلاد أو ضبط اندفاعهما ، وإذا فشل فى قيادته لا يوجد من يتولى القيادة بدلاً منه .

فالرئيس يعرف أن اسمه سيظل علماً على عهده كله، وأن كتباً دراسيةلم تظهربعد وتلاميذ لم يولدوا بعد سيعتبرونه مسئولاً عن كل ماحدث فىعهده ، وأن برنامجه وقوته وهيبته ومكانه فى التاريخ وربما إعادة إنتخابه للرئاسة ، كلها تتأثر بالقرارات الرئيسية التى يتخذها ، وأن من يعينهم فى مختلف المناصب مهما بلغت درجة امتيازهم فى نواحى تخصصهم ، سيرتفعون أو يسقطون مع ارتفاعه أو سقوطه ـ حتى مساعدوه فى البيت الأبيض الذين يرونه باستمرار ، لن يدركوا تمام الإدراك مخاطراته الشخصية وما هو فيه من عزلة ، ولا يمكن لأى قدر من الترميم فى أجهزة رئاسة الجمهورية أو إنشاء مكاتب تنفيذية جديدة أن يتيح لأى فرد آخر نفس نطاق الرؤية المتاح للرئيس .

وعليه فإن الثقة فى النفس وتأكيد الذات أهم من التواضع . فانتخاب الأمة للرئيس يقوم، ولو جزئياً ، على ما تعرفه عن

فلسفته وصدق حكمه وسلامة ضميره فى التعرف على ما هو صحيح . ولا حاجة به إلى التردد فى تطبيق هذه الصفات ، ويجب أن يؤمن بأهدافه الخاصة ، ويجب أن يؤكد الأسبقيات التى يحددها هو للمسائل ، ويجب عليه أن يناضل دائماً للمحافظة على سلطته وهيبة منصبه وتوفيراً للحلول والسبل التى يختار بينها والمصالح القومية الطويلة المدى .

ولتوضيح ذلك نفترض أن الموقف اقتضى أن تستفيد البلاد بمكانة الرئيس وهيبته فى التدخل لتسوية مشكلة أجور عمال الصلب ، وهى تسوية من شأنها أن تجعل أية زيادة فى أسعار الصلب غير ضرورية ، ثم حدث أن أعلنت زيادة الأسعار عقب الوصول إلى تسوية الأجور مباشرة ، فإن مثل هذا الموقف يقتضى رد فعل من الرئيس يختلف عن نوع رد الفعل اللازم فى موقف آخر .

وقد يوصى خبراء الاقتصاد الرئيس بخفض قيمة الأسعار على اعتبار أن الخفض هو أسرع وأرخص حل لمشكلة ميزان المدفوعات الأمريكى والعجز الناشىء عن تدفق الذهب ،

ولكن الرئيس بوصفه الحارس الأول على شرف الأمة ولإدراكه خطورة أثر مثل هذا الإجراء على دور الولايات المتحدة وهيبتها فى المجال الدولى وثقة البلاد الأخرى فى أمريكا لعدة أجيال مقبلة ، يفضل أن يعمل على خفض العجز بوسائل أخرى بطيئة ومضنية .

ويمكن لأحد أعضاء الكونجرس أو رجال الصحافة أن يكتب لنفسه بعض الشهرة عن طريق إطلاق الشائعات أو إبراز المشاكل أو إثارة الأسئلة ، ولكن هذا لا يكون كافياً للرئيس . فلقد أشاع الهاربون من كوبا الكثير من الأنباء عن وجود الصواريخ الروسية فى الجزيرة ، وتكررت الشائعات قبل أن تصل الصواريخ فعلاً إلى كوبا بأكثر من عام كامل ، وكانت المخابرات تفحص كل شائعة بكل دقة . وطالما كانت نتيجة الفحص سلبية لم يكن فى وسع أى رئيس — أياً كان ما يقوله الآخرون — أن يجازف بكرامة منصبه وسلامة البلاد بسبب شائعات ومبالغات لا أساس لها . وبمجرد أن ثبت وجود مثل هذا التهديد كان من الأفضل اتباع طريق يمتاز ، على حد تعبير الرئيس كنيدى ، بإتاحة

المجال لاتخاذ خطوات أخرى لو فشلت هذه الخطوة .

والرئيس الذى يؤكد نطاق رؤيته للأمور ويخل بالوضع القائم يعرض نفسه دائماً للنقد . ويترتب على استخدام الرئيس لمنصبه مباشرة أو عن طريق مساعديه فى المراحل الأولية الكثير من المشاكل واتهامه بتدخل الرئاسة فى عمل الجهاز التنفيذى وهو اتهام صحيح) . كما يترتب على استخدام عنصر المبادرة فى عالم مضطرب على كثرة مشاغله اتهامه بمواءمة سلطات منصبه لاحتياجات وقته (وهو اتهام صحيح أيضاً) . وأخيراً يترتب على مخاطرته بهيبة منصبه فى كافة المسائل التى تؤثر فى صالح الجماهير اتهامه بأنه يأخذ لنفسه الحق فى تحديد المصلحة القومية والدفاع عنها معاً (وهذا أيضاً صحيح) .

ولقد لخص « ودرو ولسون » دور الرئيس فى محاضراته بجامعة كولومبيا قائلاً : « ليس سوى الرئيس من يمثل الشعب بأسره . . فصوته هو الصوت الوحيد

فى الشئون القومية . . . فهو ممثل . . الشعب بأسره . » .
وعندما كان الرئيس كنيدى عضواً فى الكونجرس ومرشحاً للرئاسة قال : « على الرئيس وحده تتجمع كافة الحاجات والآمال من كافة أنحاء البلاد ومن كافة المصالح الحكومية ومن كافة شعوب العالم » .

الفصل السابع

... والخلاصة

لا يسعنى إلا أن أسوق خاتمة معروفة فعلاً لنا جميعاً . .
وهى أن الطريقة الوحيدة لضمان قرارات جمهورية صالحة إنما
هى باختيار وتأييد رؤساء صالحين . ذلك أنه بمزج أسلوبه
ومثله ، قيمه وحيويته ، فراسته ونظرته ، يتجلى الفرق
الجذرى الهام . وربما يتحدى قرار جمهورى عظيم القوانين
الرياضية فتكون نتيجته أكبر من حاصل جمع كل أجزائه :
إن الرئيس العظيم ليس ثمرة جهود مساعديه ، وإنما هو
سيد داره .

إنه لابد أن يعرف متى يرفض نصح خبرائه ومتى ينتصر
لأحد وزرائه . ولابد أن يكون قادراً على الفوز بإجماع الآراء
دون طول انتظار . ولا بد أن يلقى منه صوت الرأى العام
أذناً صاغية ، لكن دون ما ارتباط به . ويجب أن يعرف

حدود منصبه كما يعرف سلطانه . إن كلمته يجب أن تسود واشنطن ، لكنه يجب أن يحكم أيضاً .

هذا هو نوع الرئاسة الذى أؤمن به ، وهذا هو طراز الرئيس الذى أعتقد أنه لدينا الآن ، ثم هذا هو طراز الرؤساء الذى اعتقد أنه يجب أن يكون لدينا دائماً .

وعلى عكس زعماء الدكتاتورية فإن رئيس ديمقراطيتنا لا بد أن يجابه ضغطاً قوياً من الرأى العام ومن أفرع أجهزة الحكم المناظرة ، ومن الصحافة الحرة الناقدة. وليس فى وسعه تخصيص المواد أو إغفال التقاليد أو السيطرة على الوزارات بالطريقة التى تحلو له . ثم إن حلفاءه لا يمكن معاملتهم كدول تابعة وأخطاءه لا يمكن إخفاؤها ، ونقاده لا يمكن إسكاتهم .

لكن الأسلوب الديمقراطى فى اتخاذ القرارات من شأنه فيما أرى أن يجىء فى نهاية المطاف رغم أخطائه ومثالبه ، بقرارات ممتازة . وصحيح أن فى وسع الزعيم المستبد أن يمارس سلطة مطلقة على مستشاريه كما يفرض عليهم نفوذاً مذهبياً مطلقاً ، ولكنه لا يستطيع أن يفرض النصح السليم أو ينتزع

الآراء الجديدة قسراً . فإن الضغط والإرهاب قد يكفيان لفرض الرقابة الدقيقة على الأجهزة والآلات ، ولكنهما لا يستطيعان تحسين مستوى قرارات الناس .

ذلك أن القرارات العظيمة الباقية فى الشئون الإنسانية لا يمكن أن تتخذ إلا على أيدى أولئك الذين يخضعون لأحكام القيم الإنسانية . ويترتب على هذا أن القرارات الحكيمة إنما تتخذ بمعرفة أولئك الذين تتعرض حكمتهم دائماً لتحدى النقد . والوحدة التلقائية بين الأحرار ، رجالاً وأمماً ، إنما تكون فى النهاية أرسخ بنياناً من تشكيلات الضغط والإرهاب ذات النسق الواحد . وعلى مر الأيام لا يمكن أن يكون ثمة حكمة دون أن تتهيأ فرصة الخلاف فى الرأى ، أو تقدم دون تنوع ، واختلاف أو عظمة دون اضطلاع بالمسئولية . ومهما يكن الحزب أو الشخص الذى يحتل البيت الأبيض فإن هذه الحقائق الجذرية لا بد أن تسود ، ذلك أنه فى نظامنا السياسى ، كما تعلمنا فى ديننا من قديم الزمن ، « توجد مواهب مختلفة ، إنما نفس الروح ، وهناك خلافات فى وسائل الحكم ، ولكن الله هو هو » .

مطبعة المعرفة
عمارة الشناوى ميدان الأزهر القاهرة
ت ٢٣٩٩٠

الناشر
مطبعة المعرفة
القاهرة